Année 1959. — N° 3. Le Numéro : 20 francs. 20 Février 1959.

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS

DU

CONSEIL ÉCONOMIQUE

ABONNEMENTS : METROPOLE ET FRANCE D'OUTRE-MER : **800 fr.**; ETRANGER : **1.200 fr.**
(*Compte chèque postal :* 9063.13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE **aux renouvellements et réclamations** | DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION **QUAI VOLTAIRE, N° 31, PARIS-7°** | POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE AJOUTER 20 FRANCS

SESSION DE 1959

Séances des 20 et 21 Janvier 1959.

SOMMAIRE

Statut et compétence des experts de la coopération technique (1).
Mission d'étude sur le logement en Finlande (2).
Mission d'étude sur le logement en Suède (2).

STATUT ET COMPETENCE DES EXPERTS DE LA COOPERATION TECHNIQUE

(Question dont le Conseil économique s'est saisi lui-même en application de l'article 1er de la loi organique du 20 mars 1951 et de l'article 28 de son règlement intérieur.)

1° Rapport présenté, au nom du Conseil économique, par M. R. Millot.

SOMMAIRE

Introduction.

Chapitre Ier. — *La coopération technique bilatérale.*
Orientation de notre programme.
Conditions de fonctionnement et moyens.
Résultats.

Chapitre II. — *Les garanties de compétence.*
Les qualités requises.
Les méthodes de sélection.

Chapitre III. — *Les garanties de carrière.*
Les experts de la fonction publique.
Les experts du secteur nationalisé et du secteur privé.

(1) Le compte rendu analytique des débats consacrés à cette question figure au *Bulletin* n° 2 du 22 janvier 1959.
(2) Le compte rendu analytique des débats consacrés à cette question figure au *Bulletin* n° 1 du 21 janvier 1959.

INTRODUCTION

Au cours de sa séance plénière du 27 novembre 1957, le Conseil économique a décidé de se saisir, à la demande de M. Roger Millot, de l'ensemble des problèmes posés par la coopération technique.

L'étude a été confiée à la commission de la production industrielle, qui a estimé souhaitable, en raison de l'évolution rapide de ces problèmes, d'évoquer le plus urgent d'entre eux: celui du statut et de la compétence des experts de la coopération technique.

La commission a procédé aux auditions suivantes: (dans l'ordre chronologique) :

MM.

Abelin, ancien ministre, président du conseil supérieur de la coopération technique bilatérale.

Seydoux, ambassadeur de France, directeur général des affaires culturelles et techniques au ministère des affaires étrangères.

Hessel, chef du service de la coopération technique internationale au ministère des affaires étrangères.

Vattaire, chef du service et M. Gruner, sous-chef du service de la coopération technique au secrétariat d'Etat aux affaires économiques.

Le Layec, gouverneur de la F. O. M., directeur du personnel et des affaires administratives au ministère de la France d'outre-mer.

Caquot, membre de l'institut, président du conseil national des ingénieurs français.

Origine et objet de l'étude.

En 1955, le Conseil économique a déjà procédé à une étude attentive des problèmes de diffusion et d'expansion de la technique française à l'étranger (avis du 24 mai 1955 pris sur le rapport présenté par M. Roger Millot au nom de la commission de la production industrielle).

En 1957, le Conseil a complété ce premier avis en évoquant les problèmes de diffusion de la création intellectuelle française à l'étranger (avis du 2 avril 1957, pris sur le rapport présenté par M. Georges Wolff au nom de la commission de la production industrielle).

Dans son avis de 1955, le Conseil avait émis des conclusions précises sur les différents moyens à mettre en œuvre pour assurer une expansion technique de bonne qualité, grâce à la diffusion des idées et des techniques (livres, documentations, conférences, congrès, etc...), à la présentation des fabrications et produits (foires et expositions), à la formation aux disciplines françaises d'ingénieurs et techniciens destinés à devenir nos ambassadeurs techniques à l'étranger.

Nous avions alors souligné le rôle important des bureaux d'études techniques, des missions et associations d'ingénieurs à l'étranger, ainsi que celui des missions d'assistance technique.

Nous avions notamment constaté que: « La défense de la technique française s'identifie avec la défense de nos techniciens... Rien ne peut se faire sans nos techniciens, auxquels nous devons assurer les plus larges débouchés intérieurs et extérieurs. »

Nous ajoutions que:

« Par la diffusion des techniques françaises, la réception des boursiers, l'envoi d'experts, l'assistance technique bilatérale crée un climat favorable aux relations économiques avec l'étranger et se trouve à l'origine de contrats d'études ou de contrats commerciaux fort importants.

« Nous devons, malheureusement, constater que, toutes proportions gardées et comparativement à l'effort américain et anglais, nous n'avons pas fait l'effort financier nécessaire, alors que l'importance et la rentabilité, tant économique que politique, de cette œuvre justifierait une plus grande attention de la part de l'opinion publique et de certaines administrations. »

***

Les pouvoirs publics ont effectivement fait un effort appréciable pour accroître les moyens financiers mis à la disposition de l'assistance technique bilatérale, qu'il est convenu d'appeler actuellement « coopération technique bilatérale ».

Il est certain que notre pays, maître d'une technique incontestée, se doit d'envoyer à l'étranger ses meilleurs représentants, sans que de telles missions les pénalisent dans leur situation ou nuisent à leur vie familiale.

Il est en effet apparu que les efforts des pouvoirs publics ne pourraient porter tous leurs fruits qu'à la condition que ce double problème soit réglé.

Telles sont les raisons qui ont conduit le Conseil économique à compléter son étude précédente sur la coopération technique internationale, sur un point bien précis.

Nous évoquerons donc dans un premier chapitre les résultats obtenus par la coopération technique bilatérale.

Dans un second chapitre, nous examinerons plus particulièrement comment cette *compétence technique* pourrait être garantie (alors qu'il existe un « label » de garantie pour nos produits, il est fâcheux de voir « exporter » des techniciens qui n'ont pas de « label » précis); par quels organismes elle pourrait être reconnue.

Nous n'envisagerons dans ce rapport que la situation des experts recrutés en raison de leurs mérites personnels, au titre de la coopération technique, et non les sociétés d'engeneering et les ingénieurs-conseils de métier qui passent directement des contrats d'études avec l'étranger. Une intervention des pouvoirs publics à leur égard ne se justifierait pas plus que pour toute autre exportation. S'il est souhaitable que ces exportations de matière grise soient d'excellente qualité pour notre prestige, il appartient à leurs clients d'en apprécier la valeur.

Dans un troisième chapitre, nous étudierons *les garanties à donner aux personnes* acceptant de se rendre à l'étranger pour les missions de courte, moyenne ou longue durée, c'est-à-dire:

— *les garanties familiales:* possibilité d'emmener sa famille ou compensations permettant de faire face aux frais de double résidence;

— *les garanties de carrière:* l'hésitation ou le refus de se rendre à l'étranger provient souvent de ce que les personnes les plus qualifiées craignent de compromettre leur carrière, en perdant notamment leurs possibilités d'avancement;

— *les garanties de retraite:* dans beaucoup de cas, les techniciens français qui ont joué un rôle important à l'étranger — et qui sont par là même les meilleurs serviteurs de l'Etat — se trouvent généralement, à leur retour en France, nettement désavantagés par rapport à leurs collègues de promotion qui sont restés en France et ont pu ainsi faire valoir toutes leurs années d'activité pour le calcul de leur retraite.

En ce qui concerne ce problème des garanties, il conviendra d'examiner la situation particulière des divers secteurs intéressés:

— en premier lieu la *fonction publique*, pour laquelle il existe des dispositions législatives;

— en second lieu les *entreprises nationalisées* pour lesquelles les dispositions ne sont pas aussi nettes, mais présentent tout de même une certaine unité;

— enfin *le secteur privé*; la plupart des sociétés n'ont pas pu organiser la carrière de leurs cadres à l'étranger, d'autant plus qu'il leur est difficile, en général, de favoriser le départ de leurs techniciens de valeur. D'autres sociétés, voyant partir un technicien pour une mission d'un an ou plus, le remplacent si bien qu'au retour ce dernier n'a plus de situation.

S'il convient de favoriser le départ d'experts, on ne saurait admettre que ces offres de mission puissent devenir l'occasion de débauchage de collaborateurs indispensables à la bonne marche des entreprises. Des garanties doivent donc être accordées respectivement aux deux parties en présence.

Il conviendrait en outre, de déterminer si l'Etat lui-même n'a pas un rôle à jouer pour assurer une garantie générale aux diverses catégories d'activités.

CHAPITRE Ier

LA COOPERATION TECHNIQUE BILATERALE

La coopération technique peut être réalisée soit dans le cadre des Nations unies (il s'agit alors de la coopération technique multilatérale), soit directement par accords conclus entre deux pays (c'est la coopération technique bilatérale). On doit noter cependant que leurs domaines respectifs d'intervention ne sont pas nettement délimités. Certaines interférences, certains doubles emplois, voire même des compétitions se manifestent, qui nuisent finalement à l'efficacité de l'aide attendue des gouvernements bénéficiaires.

On pourrait souhaiter que l'aide internationale soit réservée à la solution des problèmes fondamentaux, à longue échéance, et que l'aide bilatérale soit orientée vers les problèmes pratiques qui conduisent rapidement à des fournitures de matériels et des prestations de services.

En raison même des difficultés que présente un tel partage de compétence, faute de critères précis et facilement applicables, on doit du moins améliorer la coordination existante entre les diverses formes d'assistance.

Aucun pays, ni aucun gouvernement ne peut refuser un tel effort de coopération au moment où il est évident que l'assistance technique est un des moyens les plus efficaces pour faciliter l'accès de tous les peuples au progrès et les faire participer conjointement à l'avancement de l'humanité.

En raison de son passé prestigieux, de son rayonnement culturel, de sa technique d'avant-garde, de son potentiel économique, la France s'est donc vu appelée à jouer un grand rôle dans la mise en œuvre de programmes de coopération technique internationale.

Orientation de notre programme.

Le programme français doit rechercher à affirmer, voire à améliorer si possible, la qualité des spécialistes mis à la disposition des autres pays, le soin apporté à l'accueil des boursiers et stagiaires reçus, l'efficacité des opérations entreprises eu égard à la situation économique et sociale des pays dans lesquels elles se réalisent.

Ainsi que nous l'avions souligné dans notre précédent rapport, la condition fondamentale du succès de notre politique réside dans la diffusion simultanée de notre culture et de notre technique. Cette liaison nous paraît être le principe dominant de notre action. Tous les aspects d'une culture sont effectivement solidaires: littérature, arts, sciences et techniques sont les facettes différentes d'un même rayonnement.

Nous avons déjà insisté sur les différents moyens à mettre en œuvre pour réaliser cette expansion technique. Nous rappelerons tout particulièrement l'intérêt qu'il y a à augmenter le nombre des postes d'attachés techniques dans nos ambassades, pour compléter l'action traditionnelle de nos attachés culturels qui sont, par vocation et par tradition, plus particulièrement orientés vers la littérature et les arts.

Les progrès de la science et la structure des économies modernes imposent une répartition des tâches entre deux catégories d'attachés, si l'on veut assurer l'efficacité complète de l'action des uns et des autres. Ces attachés techniques doivent finalement être les animateurs de toute œuvre de diffusion scientifique et technique à l'étranger.

Nous évoquerons plus particulièrement dans ce rapport le rôle et la situation de nos experts à l'étranger.

La coopération technique peut aussi être très efficacement mise en œuvre par l'intermédiaire de sociétés d'études, telles que celles qui ont déjà été créées conjointement par des entreprises nationalisées et des sociétés privées à l'intention de l'outre-mer et de l'étranger. On peut citer par exemple les sociétés chargées de préparer l'équipement électrique, la réalisation d'un réseau ferroviaire ou l'exploitation minière dans tel ou tel pays.

Pour apprécier les résultats de la coopération technique il est nécessaire de rappeler les conditions dans lesquelles se développe cette action et les moyens dont elle dispose.

Conditions de fonctionnement et moyens.

Le développement des tâches d'assistance technique a rapidement montré la nécessité de coordonner et de regrouper les différents services ministériels intéressés par la coopération technique, qui s'étaient créés spontanément dans chaque département sous l'empire des besoins. Ces regroupements ont ainsi permis d'obtenir l'efficacité désirée.

Actuellement, le ministère des affaires étrangères intervient par l'intermédiaire de ses services qui dépendent exclusivement de la direction des affaires culturelles et techniques. Ceux-ci n'ont que la responsabilité des programmes d'assistance bilatérale dite non économique (administration publique, agriculture, santé publique, domaine social).

D'autre part, au ministère des affaires économiques, fonctionne le service de coopération technique qui dépend de la direction des relations économiques extérieures, qui gère les programmes directement reliés à l'effort d'expansion économique et commerciale.

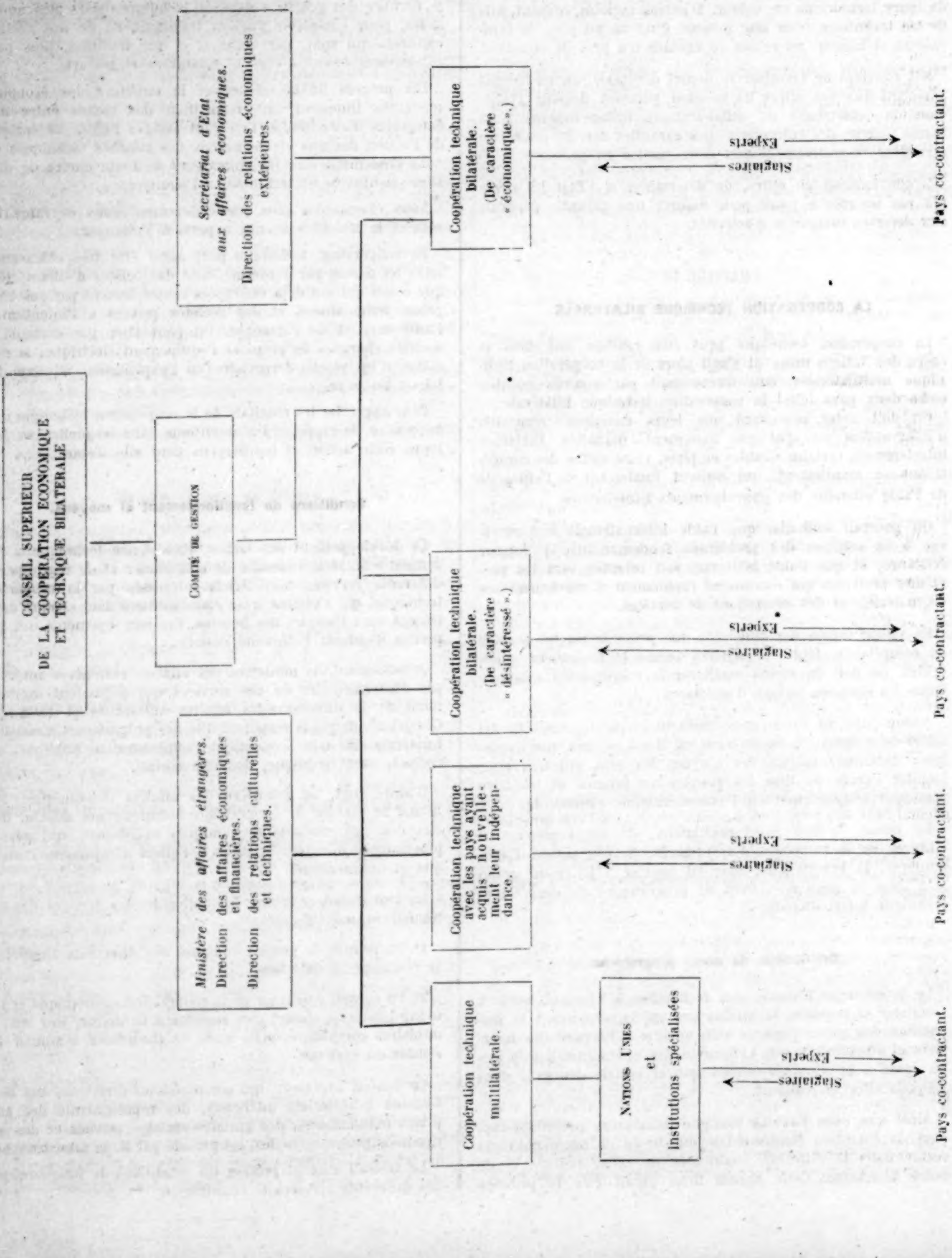
En vue d'assurer la coordination entre les services des deux ministères, ont été créés:

1° Un comité de gestion composé des directeurs compétents, se réunissant à date fixe;

2° Un conseil supérieur de la coopération économique et technique bilatérale chargé non seulement de donner des avis aux ministres compétents mais aussi de contribuer à animer l'ensemble du système.

Ce conseil supérieur, qui comprend les directeurs des départements ministériels intéressés, des représentants des entreprises nationalisées, des grandes sociétés privées et des organisations professionnelles, est présidé par M. le ministre Abelin.

Le tableau suivant précise les conditions de fonctionnement des différents services et comités.


CONSEIL SUPERIEUR DE LA COOPERATION ECONOMIQUE ET TECHNIQUE BILATERALE
COMITÉ DE GESTION
Secrétariat d'Etat aux affaires économiques.
Direction des relations économiques extérieures.
Ministère des affaires étrangères.
Direction des affaires économiques et financières.
Direction des relations culturelles et techniques.
Coopération technique bilatérale. (De caractère « économique ».)
Coopération technique bilatérale. (De caractère « désintéressé ».)
Coopération technique avec les pays ayant acquis nouvellement leur indépendance.
Coopération technique multilatérale.
NATIONS UNIES et institutions spécialisées
Experts
Stagiaires
Pays co-contractant.
Experts
Stagiaires
Pays co-contractant.
Experts
Stagiaires
Pays co-contractant.
Experts
Stagiaires
Pays co-contractant.

La composition du conseil supérieur, qui est précisée à la fin de ce chapitre, devrait d'ailleurs être élargie afin d'associer à ses travaux les organisations professionnelles agricoles, les professions libérales et les organisations syndicales représentatives.

Les auditions particulièrement intéressantes de M. le ministre Abelin, de M. l'ambassadeur Seydoux et de M. Vattaire, responsables respectivement du conseil supérieur et des services intéressés, nous ont permis d'apprécier l'action efficace de nos services à l'étranger.

Sur le plan budgétaire, les crédits destinés à la coopération bilatérale pour l'année 1958 ont été d'environ un milliard; un cinquième de cette dotation était destiné aux tâches plus particulièrement culturelles, les autres quatre cinquièmes devaient être consacrés aux missions à caractère plus économique.

Il est d'ailleurs difficile d'apprécier les résultats de ces seuls crédits de coopération technique bilatérale en les isolant de l'ensemble des dotations budgétaires destinées à soutenir notre action culturelle et technique (accueil d'étudiants étrangers, bourses, enseignements français à l'étranger et dans les pays ex-associés, échanges artistiques, missions et congrès, etc.).

***

En raison de l'évolution politique et économique des territoires d'outre-mer qui nous sont associés, il est apparu nécessaire, récemment, de réorganiser le secteur de coopération technique pour l'outre-mer. Il n'est pas inutile d'ailleurs de rappeler que la France a entamé, dès 1946, une œuvre considérable d'assistance économique et technique des territoires d'outre-mer.

La loi du 30 avril 1946, qui institue le fonds d'investissement et de développement économique et social (F. I. D. E. S.) pour les territoires d'outre-mer, précise notamment que les plans d'équipement « comporteront la transformation de ces territoires en pays modernes... Ils auront pour objet, par priorité, de satisfaire aux besoins des populations autochtones et de généraliser les conditions les plus favorables à leur progrès social ».

M. le gouverneur Le Layec nous a tout particulièrement exposé les projets de réorganisation de son département.

Ce secteur aura pour but:

1° D'orienter toute l'aide technique que nous avons à procurer aux territoires d'outre-mer, sur leur demande;

2° De fournir à ces territoires les études et les techniciens nécessaires. Cette coopération technique n'est pas réservée au domaine que l'on peut considérer exclusivement comme « technique », c'est-à-dire les travaux publics, l'agriculture, l'élevage, les forêts, les mines, mais également à l'économie en général, aux finances, à la santé publique et à l'enseignement.

Le nouvel organisme aura aussi pour tâche de procurer les conseils nécessaires, les études, les techniciens qui sont nécessaires aux territoires pour assurer leur développement économique et social.

Il devra également assurer aux territoires le concours des organismes techniques et scientifiques, notamment ceux qui dépendent du ministère de la France d'outre-mer, tels que l'office de la recherche scientifique outre-mer, l'institut des fibres et textiles, l'institut des oléagineux, l'institut des agrumes, le bureau minier, etc.

Il devra, en outre, assurer la documentation technique des travaux de conférences.

Enfin, cet organisme sera appelé à donner son avis sur les projets des territoires, pour lesquels l'aide financière de la métropole serait demandée.

Ce secteur de coopération technique sera assisté d'un certain nombre de comités consultatifs, notamment d'un comité supérieur de la coopération technique, composé de personnalités ayant une compétence particulière des questions d'outre-mer et des représentants des territoires.

Sont prévus également un comité consultatif de la santé publique et un comité consultatif de l'enseignement et de la jeunesse.

On ne saurait trop insister sur l'attention qu'il convient d'apporter à la solution de ces problèmes. Il apparaît souhaitable en particulier d'associer largement les initiatives privées à la coopération technique avec l'outre-mer.

Les nouveaux Etats de la Communauté doivent avoir, en effet, la possibilité de s'adresser aussi bien à des organismes d'Etat qu'à des sociétés privées pour réaliser leur développement économique et social, qu'il s'agisse de l'établissement des études et projets ou de l'obtention du concours des techniciens nécessaires.

Les attributions du conseil supérieur de la coopération technique bilatérale devraient être élargies aux problèmes d'outre-mer. L'intervention du conseil permettrait ainsi d'harmoniser les solutions apportées par notre pays aux différentes demandes de coopération technique.

Résultats.

Les résultats ne peuvent être appréciés exactement qu'à la condition de tenir compte de la modicité des crédits engagés, qui a naturellement contraint nos services à effectuer des choix et à établir des priorités.

C'est ainsi que l'action de la France a été très naturellement centrée sur les pays sur lesquels nous pouvons avoir une forte influence. En Asie, par exemple, l'Inde et le Pakistan nous offrent des possibilités considérables de développement auxquelles nos représentants se sont particulièrement intéressés.

Au Moyen-Orient, nous devons féliciter nos services pour les positions clés qu'ils ont conquises en Irak et en Iran grâce à d'excellents experts.

Nos rapports sont plus difficiles avec l'Ethiopie et le Soudan en raison de la surenchère d'autres pays.

Par ailleurs, l'intérêt que porte la Yougoslavie à la technique française est si vif que nous ne pouvons lui fournir tous les stagiaires ou experts qu'elle demande.

S'il en était besoin, il serait intéressant de souligner une fois de plus la place prééminente dans le monde de la technique française qui permet de satisfaire toutes les demandes aussi bien dans les secteurs des travaux publics, de la construction des ouvrages hydroélectriques, de l'équipement minier, de la recherche pétrolière, de la sidérurgie, de la métallurgie, de l'aéronautique, des télécommunications que dans ceux de l'industrie chimique, des engrais, de l'automobile.

Dans le domaine des stages l'année 1957 a été marquée par une progression importante du nombre de stagiaires qui est passé à plus de 600 (boursiers et techniciens) dont 359 au titre de la coopération bilatérale économique et 254 au titre de la coopération bilatérale non économique.

Ces stages ont été effectués dans les entreprises industrielles, les grandes écoles, les organismes de recherches, les services publics et semi-publics, etc.

Les boursiers reçus au titre des Nations-Unies et des institutions spécialisées étaient au nombre de 331 en 1957.

L'année 1958 doit enregistrer une nouvelle progression avec 800 à 900 stages de coopération bilatérale, sans compter ceux d'anciens territoires associés.

En 1957, 845 experts français ont accompli des missions à l'étranger, se répartissant ainsi: 297 au titre des Nations-Unies et des institutions spécialisées, 70 au titre de la coopération bilatérale économique, 74 au titre de la coopération bilatérale non économique et 107 dans les anciens pays d'Indochine.

Le tableau ci-dessous, publié dans le bulletin n° 3 des services de coopération technique, précise l'effort accompli dans les différentes régions du monde au titre des différents organismes intéressés :

Experts français à l'étranger, boursiers étrangers en France.

Statistiques de l'année 1957.

REGIONS	EXPERTS			BOURSIERS		
	Nations-Unies et institutions spécialisées.	Coopération technique bilatérale.		Nations-Unies et institutions spécialisées.	Coopération technique bilatérale.	
		Economique.	Non économique.		Economique.	Non économique.
Afrique	16	5	23	(1) 33	3	7
Amérique latine	132	32	20	36	116	106
Asie	17	15	8	15	59	54
Europe	38	2	»	158	112	10
Moyen-Orient (Iran et Turquie compris)	79	16	23	84	69	77
Cambodge, Laos, Vietnam	15	107		5	208	
Total général	548			1.152		

(1) Dont 18 Marocains et Tunisiens.

N. B. — Dans ces chiffres ne sont pas compris les experts en mission au Maroc et en Tunisie, ni les fonctionnaires (personnel enseignant, administrateurs, etc.) qui ont passé des contrats avec ces Gouvernements au titre des conventions franco-marocaines et franco-tunisiennes.

Nous devons aussi féliciter nos services pour l'action qu'ils mènent dans l'équipement des centres techniques. Après avoir créé le centre technique de Lima, ils prévoient de renforcer le centre qui existe aux Indes pour les constructions navales, d'en créer un à Bengalore pour l'électronique, un second à Ispahan pour le textile et enfin un troisième à Téhéran pour la mécanique et l'électricité.

Tout dernièrement a été inauguré le centre d'échanges et de documentation techniques à Milan.

L'Italie constitue, en effet, un champ d'expérience privilégié, en raison d'abord de la proximité et d'une connaissance toute particulière de la langue française. De plus le développement rapide de son industrialisation et le désir de développer la collaboration économique entre les deux pays ont apporté de nouvelles raisons à ce choix.

Il est certain que cette expérience permettra un resserrement des liens techniques avec l'Italie. Son succès devrait être suivi de nouvelles réalisations, dans d'autres pays.

Dans le domaine agricole, les écoles supérieures d'agriculture comme celles de Lima, de Karadj, de Téhéran, de Mexico, la station d'agronomie franco-libanaise connaissent une large audience, et enregistrent de brillants succès.

Composition du Conseil supérieur de la coopération économique et technique bilatérale.

Président : M. Abelin, ancien ministre.

MM.

Ardant, commissaire à la productivité.

Calvet, sous-gouverneur de la Banque de France.

Clappier, directeur des relations économiques extérieures, haut commissariat à l'économie nationale et à l'expansion économique.

Dagallier, directeur général de la société Neyrpic.

Demonque, président de la commission de coopération économique au C. N. P. F.

Hirsch, commissaire général au plan.

Louis, directeur général de la Société française de construction Babcok et Wilcox.

Moussa, directeur des affaires économiques et du plan au ministère de la France d'outre-mer.

Pelabon, président directeur général des Ateliers de construction du Nord de la France.

Ponte, directeur général de la Société française de radio-électrique.

Sadrin, directeur des finances extérieures au ministère des affaires économiques et financières.

Seydoux, directeur général des affaires culturelles et techniques au ministère des affaires étrangères.

Wormser, directeur général adjoint pour les affaires économiques et financières au ministère des affaires étrangères.

Un représentant d'Electricité de France.

CHAPITRE II

LES GARANTIES DE COMPETENCE

L'organisation administrative de la coopération technique doit permettre de répondre aux demandes qui nous sont adressées. Celles-ci deviennent de plus en plus nombreuses en raison de l'importance croissante que la coopération technique acquiert dans les relations internationales.

Elles s'accroissent encore plus rapidement pour la France en raison des possibilités qu'offre notre pays dans ce domaine.

Il n'est pas dans nos intentions d'examiner les conditions dans lesquelles un contrôle pourrait être exercé sur la qualité des études fournies à l'étranger par des sociétés d'engeneering ou des ingénieurs conseils de métier (au nom de quel principe, d'ailleurs, un tel contrôle, si souhaitable puisse-t-il apparaître, pourrait-il être imposé à une telle exportation plutôt qu'à celle de tous autres produits ou fournitures ?) mais uniquement aux experts envoyés avec le patronage de notre gouvernement. Notre prestige national, qui se trouve alors officiellement engagé, justifie, à notre avis, des précautions particulières.

Les qualités requises.

La France est certainement le pays du monde qui est le mieux placé pour aider l'étranger puisqu'elle constitue toujours un centre de rayonnement intellectuel de premier ordre et qu'elle dispose d'une gamme complète de toutes les fabrications entièrement automatisées, jusqu'aux productions artisanales qui dépendent uniquement de l'habileté de l'artisan.

Par ailleurs, la formation de l'ingénieur français est telle que sa culture générale étendue lui permet justement de comprendre l'ensemble des problèmes.

Rares sont à l'étranger les ingénieurs de synthèse.

Or, les premiers problèmes qui se posent aux pays en voie de développement sont précisément des problèmes d'ensemble pour lesquels ne peuvent convenir des spécialistes mais au contraire des ingénieurs capables de maîtriser plusieurs disciplines techniques.

C'est la vocation des grandes écoles d'ingénieurs français de former de tels techniciens capables d'édifier un grand complexe industriel, de procéder à de grands travaux ou de moderniser l'économie agricole d'une région.

De même, il ne faut pas mésestimer le rôle important que doivent jouer les techniciens de maîtrise pour assurer ensuite le fonctionnement des installations industrielles conçues par nos ingénieurs.

La coopération technique ne s'arrête pas à la remise des clefs d'une usine. Elle doit fournir ensuite le personnel d'encadrement nécessaire à sa bonne marche, et veiller à la formation et au perfectionnement du personnel ouvrier.

La réputation de nos savants, médecins, professeurs, économistes, juristes, etc., leur assure une telle audience, que leur concours est recherché dès qu'un pays a besoin de conseils pour organiser son administration, fonder des hôpitaux ou ouvrir des écoles.

Lorsque de telles missions se présentent, nos interlocuteurs étrangers vont naturellement demander que leur soient envoyés nos meilleurs conseillers, dont la réputation est bien connue.

On comprend parfaitement que les gouvernements ou sociétés étrangères ne veuillent confier la direction des réalisations projetées qu'à des hommes qui ont déjà fait leurs preuves dans leur pays pour des ouvrages au moins aussi importants.

Notre seule chance de réussite dans cette compétition internationale est d'accepter de nous priver provisoirement de nos experts les plus brillants comme de nos réalisateurs les plus efficaces. C'est bien d'ailleurs la politique suivie par nos concurrents directs. Les exemples sont nombreux.

Envoyer des hommes de second plan, c'est ruiner la renommée de notre pays.

Nous retrouvons là une conclusion générale que nous avions formulée dans notre précédente étude sur la diffusion technique: la qualité est la première condition du succès. On doit d'ailleurs remarquer que pour de tels postes celle-ci n'est pas fonction de l'âge et qu'on ne saurait admettre l'intervention d'un tel critère lors de l'appréciation des candidatures.

Les méthodes de sélection.

Comment dès lors procéder à cette sélection des ambassadeurs de la science, de la culture et de la technique françaises ?

Il semble que pour être indiscutable ce choix doit être effectué en accord avec la profession. Il conviendrait donc de consulter, d'une part, les organisations professionnelles d'ingénieurs et de chercheurs ou les ordres institués dans les professions libérales et, d'autre part, les organisations économiques patronales. On aurait ainsi un double avis qui permettrait d'apprécier exactement la valeur des candidatures présentées compte tenu des réalisations antérieures.

Bien entendu l'avis et l'accord de l'entreprise, lorsqu'il s'agit d'un cadre salarié, sont indispensables à la réalisation de la mission dans les meilleures conditions pour les parties en présence.

C'est ainsi que pour une désignation d'ingénieur, il conviendrait de consulter, d'une part, le conseil national des ingénieurs français qui groupe tous les ingénieurs de France et, d'autre part, la fédération patronale ou la chambre syndicale de la profession intéressée.

Pour une désignation d'architecte, de médecin ou de juriste, il conviendrait, par contre, de recueillir l'avis de l'ordre ou de l'association professionnelle correspondante.

Naturellement le ministère de tutelle et les organisations professionnelles correspondant à la technique intéressée au principal devraient être associés au choix des experts. Cette prescription intéresse tout particulièrement le choix des experts agricoles qui sont souvent demandés en raison de la prédominance de ce secteur d'activité dans l'économie des pays qui sollicitent notre concours.

Pour les agents de maîtrise, les propositions de candidature pourraient être faites, dans les mêmes conditions, avec le concours des commissions nationales professionnelles de l'enseignement technique.

Les dossiers de candidatures devraient être ensuite appréciés par nos services chargés de négocier l'accord de coopération avec le gouvernement demandeur.

Il conviendrait donc que notre gouvernement dresse une liste des organisations économiques, scientifiques ou techniques les plus représentatives et qu'il consulte ensuite l'organisation correspondante, chaque fois qu'il aura à répondre à une demande d'expert.

Naturellement une collaboration permanente devrait s'instituer avec les organisations professionnelles consultées. Celles-ci devraient être informées des candidatures retenues et des résultats des missions en vue de répondre d'une manière plus efficace aux demandes ultérieures.

⁂

La sélection des experts postule également l'adaptation et la formation de nos représentants aux conditions particulières de la coopération technique, quelle que soit leur valeur professionnelle.

Ce problème n'a pas échappé au ministère des affaires étrangères qui a créé en 1957 le centre de formation des experts de la coopération technique internationale.

Ce centre a pour but d'accroître la compétence ou plus exactement l'aptitude de techniciens expérimentés dans leur spécialité, à effectuer dans les meilleures conditions une mission d'assistance technique.

Le centre est ouvert à tous les techniciens publics ou privés qui s'intéressent à la coopération technique et auxquels des missions pourraient être confiées.

Ses cours, stages et séminaires sont destinés à permettre aux candidats experts d'acquérir les notions fondamentales ou les conditions de croissance des pays en voie de développement sous les différentes aspects: sociologique, économique, social et financier.

En outre, il est utile que les experts aient connaissance non seulement de la langue, de la géographie, des coutumes, du statut du pays dans lequel ils seront appelés à travailler mais aussi des mécanismes et des structures d'assistance technique internationale.

Le centre permet ainsi à des techniciens sélectionnés en raison de leurs titres et de leur expérience nationale, de devenir des experts internationaux de compétence indiscutable.

La sélection de son corps enseignant, qui comprend les meilleurs spécialistes des matières enseignées, est un gage de la qualité des services que le centre est de plus en plus appelé à rendre pour le recrutement et la formation des experts.

Le problème du concours français à l'étranger est un problème de valeur humaine.

CHAPITRE III

LES GARANTIES DE CARRIERE

S'il est indispensable que d'excellents techniciens acceptent ces missions qui servent l'intérêt national, encore faut-il que leur carrière n'en soit pas pénalisée pour autant.

Les garanties qui seront analysées dans ce rapport visent tout particulièrement nos grands experts.

Pour jouer un rôle efficace, un ingénieur, un technicien, un médecin ou un professeur doit accomplir des missions d'environ une année. Son succès lui impose souvent de nouveaux contrats.

C'est ainsi que les contrats de coopération bilatérale mobilisent actuellement à l'étranger quelque 150 experts français, sans compter ceux qui sont envoyés dans les anciens territoires d'Indochine, en Tunisie et au Maroc. Leur situation personnelle varie selon qu'ils appartiennent à la fonction publique, qu'ils dépendent des sociétés nationalisées ou d'entreprises privées.

On ne saurait d'ailleurs inclure dans cette étude les fonctionnaires devenus experts, à la suite de l'accession à l'indépendance d'anciens protectorats ou territoires de l'Union française, tels que la Tunisie, le Maroc et tout récemment la Guinée.

Leur situation est toute particulière et fait l'objet de négociations, qui doivent être suivies avec beaucoup d'attention.

Enfin, le statut des experts de la coopération technique multilatérale ne pose pas pour nous de problèmes particuliers, sauf pour les questions de retraite, puisque ceux-ci sont pris en charge par un organisme international.

Les experts de la fonction publique.

Pour les fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, envoyés en mission à l'étranger, si le problème n'est pas définitivement résolu, un certain nombre de garanties leur sont assurées qui résultent de l'application de leur statut et surtout de la loi du 1er août 1957.

Pour leur avancement, ils bénéficient d'une majoration égale au quart de la durée de la mission. Pour la liquidation de leur pension de retraite, les services accomplis sont majorés du tiers de la durée effective.

Enfin, à l'expiration de leur mission, ils ont le droit d'être réintégrés, en surnombre et, suivant le cas, ils bénéficient de la faculté soit d'être réintégrés à leur ancien poste, soit d'une priorité d'affectation au poste vacant de leur choix.

Les experts du secteur nationalisé et du secteur privé.

Les experts de ces secteurs ne peuvent malheureusement bénéficier des mêmes avantages.

Leur situation varie naturellement en fonction de l'importance de la société dont ils dépendent. Pour certaines entreprises nationalisées comme pour certaines grandes sociétés privées, qui acceptent de prêter dans l'intérêt national bien compris de temps à autre tel ou tel de leurs plus remarquables collaborateurs, des compensations ont pu être accordées au sein de l'entreprise (ce ne sont pas généralement les sociétés qui prêtent leurs collaborateurs qui profitent des commandes passées ensuite à l'industrie française; le plus souvent ce sont, en effet, les sociétés de construction de matériel qui en bénéficient). Il est souhaitable que ces compensations soient généralisées, dans toutes les grandes sociétés nationales et privées, notamment en ce qui concerne les garanties de situation et d'avancement. Mais le problème reste entier pour les membres des professions libérales.

Le problème est tout différent pour les petites et moyennes entreprises, qui ne devraient être appelées qu'à titre exceptionnel à se séparer de leurs collaborateurs de valeur en raison même de leur structure et de leur organisation. Dans une telle hypothèse, des garanties devraient nécessairement leur être accordées pour éviter qu'elles ne se trouvent désorganisées.

La meilleure garantie consiste à exiger que la désignation de l'expert reçoive l'accord de son entreprise. On ne saurait admettre que ces contrats de coopération technique puissent devenir l'occasion de débauchage et de désorganisation de notre potentiel de production.

L'accord de l'entreprise implique une réparation du dommage qui pourrait résulter pour elle du départ de l'un de ses meilleurs collaborateurs. Des indemnités devraient ainsi lui être versées pour compenser certains frais inhérents au remplacement provisoire de l'agent ou à la formation exceptionnelle du remplaçant. Bien entendu ces indemnités ne seraient dues qu'à la condition que l'entreprise n'ait pas un intérêt direct ou indirect à l'envoi de l'expert et que les dépenses en question soient bien justifiées.

Par ailleurs, au cas où le candidat pressenti désirerait partir contre la volonté de son entreprise, il convient alors de décider que l'expert ne pourrait prétendre au bénéfice des garanties exceptionnelles prévues par la réglementation nouvelle.

∴

Encore faut-il distinguer deux situations différentes pour les cadres salariés, selon qu'ils sont engagés par des sociétés étrangères ou par des gouvernements étrangers, en ce qui concerne la constitution de leur retraite.

Dans le premier cas, ils peuvent continuer à cotiser à la caisse de retraite des cadres, à laquelle ils sont affiliés, à la condition que la société étrangère demande à remplir les obligations d'employeur vis-à-vis de cette caisse, avec la caution d'une société française.

Il s'agit de l'application de la clause d'extension territoriale prévue dans la convention des caisses de retraite.

Par contre, s'il s'agit d'un contrat de coopération technique passé avec un gouvernement étranger, le cadre salarié ne peut plus rester affilié à une caisse de retraite du régime privé.

Il convient de noter, heureusement, qu'un certain progrès a été accompli récemment grâce à la diligence des services de coopération technique des ministères des finances et des affaires étrangères.

Jusqu'à présent l'expert du secteur privé ou nationalisé ne bénéficiait d'aucune prestation en nature, notamment en ce qui concerne les assurances sociales et surtout l'assurance maladie. Désormais, comme tout fonctionnaire, il peut adhérer à une mutuelle qui est celle des affaires étrangères. Il aura donc droit, pour lui et sa famille, à des prestations analogues à celles qui sont accordées sur le territoire métropolitain par le régime général de la sécurité sociale.

Lorsque son ou ses séjours à l'étranger excèdent cinq mois, l'expert privé ne peut plus continuer à être affilié à la sécurité sociale, mais il a la faculté de contracter avec elle une assurance volontaire.

En outre, il sera désormais affilié à l'institution de prévoyance des agents contractuels et temporaires de l'Etat (IPACTE), qui est la caisse des cadres contractuels de l'Etat.

Pour les accidents du travail, dont pourraient être victimes les experts pendant leur activité (invalidité permanente totale ou partielle, décès consécutif à l'accident survenu en service), c'est l'Etat qui verse actuellement les indemnités d'invalidité, en application du principe selon lequel l'Etat est son propre assureur.

Pour assurer aux experts les garanties de situation indispensables, certains ont proposé de fonctionnariser la coopération technique en créant en quelque sorte un cadre d'experts permanents de la coopération technique.

Cette solution nous parait dangereuse; elle interdirait pratiquement de désigner, pour chaque mission, le technicien idoine, alors que la garantie de compétence qui est indispensable ne peut résulter que de la possibilité de désigner, chaque fois, le technicien le plus qualifié, quel que soit son secteur d'activité.

De plus, les meilleurs techniciens ne peuvent le rester qu'à la condition formelle de pouvoir reprendre fréquement l'exercice de leur profession en France, pour bénéficier des progrès qui sont constamment réalisés.

Les expériences nombreuses enregistrées dans d'autres domaines et notamment dans l'enseignement ont bien démontré l'intérêt qu'il y avait à ne pas couper de leur milieu nos missionnaires à l'étranger et à assurer au contraire une alternance régulière de séjours en France et à l'étranger.

Il est tout d'abord nécessaire que nos experts retrouvent leur emploi ou un emploi équivalent à leur retour de mission. Le déroulement de leur carrière ne doit pas être interrompu par leur mission. Le temps passé à l'extérieur doit être pris en compte pour le calcul de l'ancienneté de leur avancement. Leur situation ne doit pas en être affecté mais au contraire bonifiée.

Ces garanties doivent être d'autant plus facilement assurées aux experts salariés, que leur départ ne saurait être envisagé sans l'accord de leur entreprise.

Pour les experts non salariés, des dispositions devront être prises par les services publics responsables de leur départ, en liaison avec les grandes organisations professionnelles et associations d'ingénieurs et de chercheurs.

D'autre part, tout au moins dans le cas d'une mission d'une certaine durée, les dispositions nécessaires doivent être prises pour assurer aux experts les indemnités correspondant aux frais de transport et d'installation de leur famille dans leur pays de destination. En principe, ces indemnités devraient être prévues dans les contrats d'engagement.

Des dispositions particulières de la réglementation de la sécurité sociale et des prestations familiales devraient permettre à nos nationaux de rester affiliés à leur caisse (maladie — invalidité — allocations familiales), quelle que soit la durée de leur mission à l'étranger.

Les organisations professionnelles patronales devraient pouvoir envisager avec les institutions de retraite, et en particulier avec les caisses de cadres, des contrats spéciaux avec des modalités permettant de créditer les intéressés régulièrement de points de retraite, sans que les versements effectifs soient nécessairement opérés aux échéances que comporte le régime normal.

Cet effort des professions doit naturellement être soutenu par l'Etat qui devrait pouvoir apporter son concours pour que les experts continuent à bénéficier d'une retraite équivalente.

Des prestations maladies complémentaires devraient également pouvoir continuer à leur être servies par les caisses de retraite.

Il reste entendu que le bénéfice de ces différentes garanties n'est assuré aux experts qu'à la condition que leur départ reçoive l'accord de leur entreprise, s'ils exercent une profession salariée.

**

En conclusion, il apparaît que ces problèmes importants des garanties à assurer aux experts comme aux petites et moyennes entreprises devraient être étudiés tout particulièrement par le conseil supérieur de la coopération technique.

Des mesures particulières devraient ainsi pouvoir être édictées, à son initiative.

Une telle extension de ses attributions aux problèmes de garanties comme aux problèmes d'outre-mer semble correspondre parfaitement au rôle de coordination qui lui est actuellement dévolu.

**

Sans doute de nouvelles suggestions apparaîtront-elles nécessaires pour compléter cette première série de mesures. Dès maintenant on peut prévoir que leur application aux territoires de la Communauté, qui sont en pleine évolution économique et technique, appellera des études spéciales qui devront être entreprises dès que possible.

**

C'est ainsi que le Conseil économique a adopté à l'unanimité des 148 votants l'avis suivant:

2° Avis formulé par le Conseil économique au cours de sa séance du 21 janvier 1959.

Le Conseil économique,

Vu son avis en date du 24 mai 1955 sur la diffusion et l'expansion de la technique française à l'étranger, pris sur le rapport présenté au nom de la commission de la production industrielle par M. Roger Millot;

Vu son avis en date du 2 avril 1957 sur la diffusion de la création intellectuelle française à l'étranger, pris sur le rapport présenté au nom de la commission de la production industrielle par M. Georges Wolff;

Vu sa résolution en date du 27 novembre 1957 par laquelle il s'est saisi de l'ensemble des problèmes de la coopération technique;

Après avoir entendu le rapport présenté au nom de la commission de la production industrielle, par M. Roger Millot, sur le statut et la compétence des experts de la coopération technique;

A. Considérant que notre rayonnement culturel et notre expansion technique doivent être poursuivis de pair avec la collaboration active des grandes organisations professionnelles, patronales et ouvrières, des grandes entreprises privées ou nationalisées et le concours de moyens financiers sans cesse accrus;

B. Considérant que la diffusion de nos techniques doit être placée essentiellement sous le signe de la qualité, qu'il s'agisse de l'exportation des idées, des produits ou des hommes;

C. Considérant que cette diffusion culturelle et technique doit être réalisée plus particulièrement avec les pays en voie d'équipement, avec leur plein accord, par des contrats de coopération technique bilatérale;

D. Considérant que la coopération technique est l'un des éléments essentiels de l'expansion économique et du rayonnement de tout pays dans le monde moderne (1);

(1) L'adjonction de ce paragraphe résulte de l'adoption à main levée d'un amendement présenté par M. Ferlet.

E. Considérant que le succès de cette politique dépend étroitement de l'envoi d'experts de valeur et adaptés à de telles missions;

F. Considérant que ces envois d'experts doivent être réalisés (1) avec l'accord des entreprises qui les emploient et la garantie de leurs situations personnelles à leur retour,

Emet, à l'unanimité, l'avis que (2):

1. Dans le souci d'exécuter dans les meilleures conditions les contrats de coopération technique passés avec les pays de la Communauté ou les pays étrangers, notre pays se doit d'envoyer des ingénieurs et techniciens d'expérience confirmée et des savants et professeurs choisis parmi les meilleurs.

Il est donc nécessaire que cette coopération technique soit organisée dans des conditions telles que:

a) Des hommes de compétence et d'efficacité reconnues acceptent de s'expatrier temporairement à cette fin, sans qu'aucune condition d'âge ne puisse leur être, sans raison précise, opposée, et en leur donnant, dans toute la mesure utile, la possibilité d'acquérir préalablement les éléments d'information, ou d'expérience, dont ils auraient besoin pour accomplir au mieux leur mission;

b) Des entreprises acceptent de détacher temporairement, pour cette action, des collaborateurs de grande classe; cette acceptation postule que des indemnités leur soient versées pour compenser certains frais inhérents au remplacement provisoire d'un agent, ou à la formation exceptionnelle d'un nouveau collaborateur. Bien entendu, ces indemnités ne seraient dues qu'à la condition que l'entreprise n'ait pas un intérêt direct ou indirect à l'envoi de l'expert et que les dépenses en question soient bien justifiées (3);

c) Sur toute candidature et lors de toute demande d'experts à laquelle ils auront à répondre, les pouvoirs publics puissent avoir et recueillent effectivement l'avis des organisations économiques, scientifiques ou techniques les plus compétentes en l'espèce — notamment des ordres institués dans les professions libérales et des organisations professionnelles d'ingénieurs et de chercheurs.

Ces avis devraient notamment éclairer les pouvoirs publics sur l'expérience utilement acquise dans les entreprises.

Une liste des organisations qui seront ainsi appelées à fournir leurs suggestions ou leur avis devra être établie par les pouvoirs publics.

Dans chaque cas, il y a naturellement lieu d'associer le ministère de tutelle et les organisations professionnelles correspondant à la technique intéressée au principal, au choix des techniciens et à l'étude des garanties à leur accorder.

2. Des garanties personnelles doivent être assurées à nos élites intellectuelles et professionnelles qui acceptent ainsi de s'expatrier pour servir les intérêts nationaux.

Tout au moins, dans le cas d'une mission d'une certaine durée, les dispositions nécessaires doivent être prises pour assurer à nos experts le versement d'indemnités correspondant aux frais de transport et d'installation de leur famille dans leur pays de destination.

De même des garanties d'un emploi équivalent devraient leur être fournies en France, à la cessation de leur mission.

Dans la fonction publique (4), les sociétés nationales et privées, le déroulement de la carrière de ceux de leurs collaborateurs appelés à de telles missions doit se poursuivre normalement en tenant compte, pour le calcul de leur avancement et de leur ancienneté, du temps consacré à ces missions.

Par ailleurs, des dispositions particulières de la réglementation de la sécurité sociale et des prestations familiales doivent leur permettre de continuer à bénéficier des prestations, quelle que soit la durée de leur mission à l'étranger.

(1) Un amendement présenté par M. Charuau, au nom du groupe des travailleurs C. F. T. C., a été rejeté à main levée.
L'amendement tendait à ajouter les mots: « autant que possible », après les termes: « doivent être réalisés ».

(2) Ce vote a été acquis au scrutin public à l'unanimité des 148 votants (voir le résultat en annexe, scrutin n° 2).

(3) A la fin de cet alinéa, l'adjonction du membre de phrase: « et que les dépenses en question soient bien justifiées », résulte de l'adoption, à main levée, d'un amendement présenté par M. Charuau, au nom du groupe des travailleurs C. F. T. C.

(4) Au début de l'alinéa, l'adjonction des mots: « Dans la fonction publique » résulte de l'adoption à main levée d'un amendement présenté par M. Ferlet.

L'Etat devrait apporter son concours pour que soient maintenus les avantages de retraite et d'assurance maladie complémentaire dont bénéficiaient antérieurement les experts affiliés aux caisses des cadres.

Le bénéfice de ces différentes garanties est assuré aux experts à la condition que leur départ reçoive l'accord de leur entreprise, s'ils exercent une profession salariée.

3. En vue de répondre aux différentes préoccupations énoncées ci-dessus, le conseil supérieur de la coopération technique devrait comprendre des représentants des organisations professionnelles agricoles, des professions libérales et des organisations syndicales représentatives (1).

Il devrait tout particulièrement être appelé à formuler son avis sur les meilleurs moyens d'assurer à toutes les parties en cause, entreprises et experts, les garanties stipulées ci-dessus, et veiller à ce qu'elles soient correctement respectées dans chaque cas. Ses attributions devraient être étendues à la coopération technique avec les pays de la Communauté française.

4. Des mesures spéciales permettant de répondre pleinement aux besoins économiques et techniques des territoires en voie de développement, et plus particulièrement des pays de la Communauté française, devront être étudiées dès que possible (2).

(1) Un amendement présenté par M. Charuau au nom du groupe de travailleurs C. F. T. C. a été adopté au scrutin public par 67 voix contre 58 et 10 abstentions (voir le résultat en annexe, scrutin n° 1).
L'adoption de cet amendement a entraîné la suppression des mots « d'ingénieurs et de cadres » à la fin de l'alinéa.

(2) La fin de l'alinéa « devront être étudiées dès que possible » résulte de l'adoption, à main levée, d'un amendement présenté par M. Charuau au nom du groupe des travailleurs C. F. T. C.
Le texte initial de la commission était le suivant: « devront être étudiées dès que la nouvelle organisation administrative de ceux-ci sera mise en place ».

ANNEXE

SCRUTIN N° 1

sur l'amendement présenté par M. Charuau, au nom du groupe des travailleurs C. F. T. C., tendant à modifier la fin du premier alinéa du paragraphe 3 de l'avis concernant la composition du conseil supérieur de la coopération technique.

Nombre de votants	135
Ont voté pour	67
Ont voté contre	58
Se sont abstenus	10

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour (67).

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Laudet, Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Paul, Racamond, Subreville.

C. F. T. C. — MM. Chaulet, Charuau, Descamps, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Quirin, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem.

C. G. T. - F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peeters, Richard.

Travailleurs indépendants. — M. Dewez (C. G. S. I.).

Groupe de l'agriculture. — MM. Barré, Bidau, Blaise (C. G. T. - F.O.), Bonjean, Bouchard, Carroué (C. G. T.), Chégut, Desbarats, Forget, Génin, Guellati, Guy-Charon, Haniquaut (C. F. T. C.), Lequertier, Milhau, Rousse, Tardy.

Groupe des coopératives. — M. Benoist.

Groupe de l'Union française. — MM. Coulibaly (C. G. T. - F. O.), Monthé, Pongault (C. F. T. C.), Diallo (C. G. T. - U. G. T. A. N.).

Groupe de la pensée française. — MM. Branger, Byé, Dumontier, May, Sauvy, Soula.

Groupe de l'habitat. — M. Robert.

Ont voté contre (58).

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Malterre.

Travailleurs intellectuels. — M. Wolff.

Groupe de l'agriculture. — MM. D'Andlau, Chatras, Collet, Deleau (Jean), du Douet de Graville, Ferré, Hadengue, Havard, Lacaille, Lepicard, Nové-Josserand, Prault, Robin, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Rogliano, Trocmé.

Entreprises commerciales. — MM. Ansieau, Barlangue, Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Groupe des coopératives. — MM. De Laulanié, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe de l'union française. — MM. Bicheron (C. G. C.), Bourbet-Aubertot, Carré, Delavignette, Jourdain, Poilay.

Groupe des activités diverses. — M. Montfajon.

Groupe des classes moyennes. — MM. Millot, Tisserand.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Se sont abstenus (10).

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Ferlet.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), De Loynes, Mabit, Noddings, Mme Picard, M. Vinot.

SCRUTIN N° 2

sur l'ensemble du projet d'avis.

Nombre de votants	148
Ont voté pour	148
Contre	0
Abstentions	0

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour (148).

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Laudet, Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Paul, Racamond, Subreville.

C. F. T. C. — MM. Chaulet, Charuau, Descamps, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Quirin, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem.

C. G. T. - F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peeters, Richard.

C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Malterre.

Travailleurs intellectuels. — M. Wolff.

Travailleurs indépendants. — M. Dewez (C. G. S. I.).

Groupe de l'artisanat. — MM. Boulland, Canonville, Chareille, Chopin, Colomer, Daljant, Lecœur, Ressicaud, Séné.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Blaise (F. O.), Bonjean, Bouchard, Carroué (C. G. T.), Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Deleau (Jean), Desbarats, du Douet de Graville, Ferré, Gauthier, Génin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Haniquaut (C. F. T. C.), Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Prault, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Rogliano, Trocmé.

Entreprises commerciales. — MM. Ansieau, Barlangue, Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Ferlet, Verret.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Benoist, de Laulanié, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe de l'Union française. — MM. Bellanger, Bicheron (C. G. C.), Bourbet-Aubertot, Carré, Coulibaly (F. O.), Delavignette, Jourdain, Monthé, Poilay, Pongault (C. F. T. C.), Diallo (C. G. T. - U. G. T. A. N.).

Groupe de la pensée française. — MM. Branger, Byé, Dumontier, May, Sauvy, Soula.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), de Loynes, Mabit, Noddings, Mme Picard, Vinot.

Groupe des activités diverses. — M. Montfajon.

Groupe des classes moyennes. — MM. Millot, Tisserand.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe de l'habitat. — M. Robert.

RAPPORT DE LA MISSION D'ETUDE SUR LE LOGEMENT EN FINLANDE

accomplie par une délégation de la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme.

Rapport présenté par M. Robert Gondouin, chef de la mission.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS

PREMIÈRE PARTIE. — *Vue d'ensemble sur la politique finlandaise du logement.*

Chapitre Ier. — Organismes.
Chapitre II. — Financement de la construction.
I. — Secteur privé.
II. — Secteur rural.
III. — Construction dans les centres d'habitation.
A. — Aide de l'Etat.
B. — Les prêts complémentaires.
C. — L'apport personnel.
D. — Bilan de l'activité d'Arava.
Chapitre III. — Bilan général.
I. — Le prix des logements.
II. — Les loyers.

DEUXIÈME PARTIE. — *Urbanisme et équipements sociaux.*

Chapitre Ier. — L'urbanisme.
I. — Principes dominants.
II. — Quelques exemples de réalisations.
Chapitre II. — La qualité du logement.
I. — La dimension des logements.
II. — L'aménagement intérieur.
Chapitre III. — Les équipements collectifs.
I. — Les équipements supplétifs de l'insuffisance des logements.
II. — Equipements sociaux résidentiels.
A. — Présentation des services.
B. — Financement de la construction.
C. — Gestion.
Chapitre IV. — Quelques institutions sociales.
I. — La protection de l'enfance.
II. — Foyers de jeunes et foyers de vieillards.

CONCLUSION

AVANT-PROPOS

L'effort de construction de logements qui s'est développé en France au cours des dernières années s'est principalement orienté vers l'édification de grands ensembles. Dans la région parisienne et dans quelques grandes villes, l'énorme besoin de logements conduit à réaliser de nouveaux quartiers et même de nouvelles cités groupant plusieurs centaines et parfois plusieurs milliers de logements.

De très nombreuses familles sont ainsi soustraites à leur cadre de vie traditionnel et doivent trouver dans leur nouveau lieu d'habitation tous les éléments d'une existence plus confortable. Ceci implique la mise en place d'équipements sociaux, culturels, économiques, etc.

La loi-cadre du 7 août 1957 a prévu de très nombreuses dispositions tendant à promouvoir une nouvelle politique des équipements collectifs.

Bien avant l'entrée en vigueur de la loi-cadre, le Conseil économique avait accepté d'examiner le problème en retenant la saisine déposée par le groupe de l'U. N. A. F.: « Groupes d'habitations, urbanisme, vie sociale ».

Pour étudier cette importante question que pose la construction moderne, la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme a souhaité connaître les expériences et les réalisations de la Suède et de la Finlande que tout le monde s'accorde à juger remarquables et exemplaires.

Deux missions se sont rendues, à cet effet, dans ces deux pays, du 30 juin au 5 juillet 1958.

La mission qui s'est rendue en Finlande était composée de MM. Gondouin, Furst, Garnier et Houist, membres du Conseil économique. Elle était accompagnée par Mlle Petit, attaché du Conseil.

La mission a séjourné cinq jours en Finlande, dont deux à Helsinki, un à Tampere, un à Valkeakoski et un à Lahti, ces trois dernières villes présentant l'intérêt particulier de s'être rapidement développées depuis 20 ans à la suite d'implantations industrielles nouvelles.

Les membres de la mission ont eu des entretiens divers avec les responsables de la politique du logement, non seulement les responsables à l'échelon national, c'est-à-dire essentiellement les dirigeants d'Arava, mais encore les responsables à l'échelon local, c'est-à-dire les directeurs des villes, les architectes et les industriels construisant pour leur personnel.

Ils ont également eu des contacts avec les dirigeants de l'Union finlandaise pour la population (Väestöliitto), un des membres fondateurs et réalisateurs de la cité-jardin de Tapiola, près d'Helsinki.

Grâce à ces contacts, les membres de la mission ont pu visiter d'assez nombreuses réalisations dans le domaine de la construction: logements de diverses catégories, ensembles résidentiels, équipements collectifs et quelques services sociaux.

Aussi désirent-ils remercier très vivement toutes les personnalités finlandaises qui ont bien voulu les recevoir et leur réserver un accueil qui a toujours été chaleureux et empreint de grande sympathie.

Leurs remerciements vont également au personnel de l'ambassade qui avait préparé et organisé de façon parfaite le séjour de la mission, et notamment à M. Millot, premier secrétaire, et à M. Girod, qui a accompagné la mission dans tous ses déplacements et lui a servi d'interprète.

***

Le compte rendu de cette mission comportera deux parties: la première partie sera consacrée à une vue d'ensemble sur la politique du logement en Finlande, et la deuxième partie sera consacrée à l'urbanisme, aux équipements collectifs et sociaux.

PREMIERE PARTIE

VU D'ENSEMBLE SUR LA POLITIQUE FINLANDAISE DU LOGEMENT

Comme dans la plupart des pays, l'Etat a dû intervenir pour parer aux difficultés du financement de la construction de logements.

Le manque de logements s'était déjà fait sentir avant la guerre de 1939, bien que les conditions générales de l'habitat, notamment de l'habitat rural, aient été progressivement améliorées

Mais, les destructions de la guerre — (9.000 logements dans les villes et les bourgs) — et la perte de 110.000 logements dans les régions cédées à la Russie ont posé le problème du logement avec une particulière acuité (1) d'autant que la population avait considérablement augmenté depuis vingt ans (le taux d'accroissement était un des plus forts d'Europe).

Enfin, les logements existants ne répondaient plus aux besoins des habitants par l'insuffisance de leur qualité et le trop grand nombre de petits logements. En 1950, encore, 57,3 p. 100 de logements étaient composés de 1 pièce et 1 cuisine.

Une intervention d'ensemble des pouvoirs publics s'imposait.

(1) En chiffre absolu, ce nombre peut paraître peu important. Il faut cependant se souvenir que la Finlande compte seulement 4.300.000 habitants. Il faut également rappeler que la presque totalité de la population des régions annexées par l'U. R. S. S., représentant 420.000 personnes, a émigré vers le reste du pays.

Deux textes de lois, pris en 1940 et 1944, ont prévu l'octroi de prêts à la construction de petites maisons ou de logements pour les familles nombreuses.

Cette aide s'est concrétisée par l'octroi de prêts divers d'un montant de 3.270 millions de marks, et par le montage de 6.612 maisons préfabriquées, jusqu'en 1949.

C'était encore insuffisant et surtout trop limité dans son champ d'application.

Par ailleurs, la construction était retardée par le manque de matériaux et de main-d'œuvre. En outre, la hausse du coût de construction gênait également considérablement la production de logements; non seulement, à cette époque, les capitaux et l'épargne étaient rares, mais cette hausse empêchait tout investissement dans la construction en obligeant à faire payer des loyers si élevés qu'aucun locataire ne pouvait le payer.

Fin 1948, les besoins de logements étaient estimés à 75.000 environ.

Aussi le Gouvernement fit-il établir un plan de construction de logements pour les années à venir. Ce plan, connu sous le nom de plan ARAVA, est une véritable « charte » de la construction en Finlande; c'est à la fois un plan de financement et un plan de surveillance technique.

CHAPITRE I[er]

ORGANISMES

Il n'y a pas en Finlande de ministère de la construction.

Au ministère des affaires sociales, il existe un bureau du logement. Ce bureau doit suivre l'évolution des conditions de logement et doit chercher les moyens de l'améliorer en favorisant la construction d'habitations d'utilité publique.

En réalité, il s'agit surtout d'un bureau de recherches.

Deux administrations ont la charge de la politique du logement:

— le ministère de l'agriculture pour le logement dans les communes rurales;

— la commission de production de logements (ARAVA) dépendant du ministère des communications et des travaux publics.

Cette commission, composée de son président et des chefs de la section financière et de la section technique, a été créée pour mettre en œuvre le plan de construction de logements voté en 1949.

Son activité se borne aux centres d'habitation que constituent les villes, les bourgs (1) et les communes rurales soumises à un plan de construction. Cela représente à peu près la moitié de la population totale du pays.

CHAPITRE II

FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION

Il y a trois catégories de financement: le financement entièrement privé, l'aide de l'Etat dans les districts ruraux et l'aide de l'Etat dans les centres d'habitation.

I. — Secteur privé.

Il y a peu de choses à dire sur le secteur privé: il s'agit surtout de logements construits par des firmes industrielles ou commerciales; ce sont souvent des constructions de caractère mixte (à usage professionnel et à usage d'habitation). Les prêts bancaires n'atteignant que 25 à 30 p. 100 du prix de la construction, ce secteur de la construction est très réduit. Il n'a pu avoir une activité que par suite de la tendance inflationniste et des avantages fiscaux accordés aux investissements faits dans la construction.

Depuis 1948, en effet, la construction neuve bénéficie d'une exemption fiscale pendant dix ans sous certaines conditions. Les annuités et intérêts des emprunts sont également exemptés d'impôts.

(1) L'organisation municipale finlandaise n'est pas unique. Il existe trois sortes de communes: les villes, les bourgs et les communes rurales. Il appartient au Président de la République de décider de la fondation d'une ville ou d'un bourg, la commune d'origine étant rurale.

II. — Secteur rural.

L'aide à la construction rurale est déjà ancienne. Sans doute, une aide spéciale a-t-elle été accordée après la guerre aux sinistrés et aux réfugiés des régions annexées. Mais l'ensemble de la législation date de 1936 et 1938.

Il existe deux sortes de prêts:

a) Les prêts à la construction, les plus anciens et les plus importants.

Pour en bénéficier, il faut être travailleur manuel ou fermier. Le prêt est de trente et un ans, remboursable par annuité de 5 p. 100 à un taux d'intérêt de 3 p. 100.

De 1945 à 1956, les résultats sont les suivants:

	Montant. million M. K.	Nombre de maisons.
Prêts aux fermiers	8.200	35.300
Prêts aux travailleurs isolés	702	2.870

b) Les prêts pour la réparation, l'amélioration et l'extension.

De 1946 à 1956, le montant total des prêts ou subsides s'élève à 9.500 millions de marks.

III. — Construction dans les centres d'habitation.

Le financement de la construction d'une maison individuelle ou d'un immeuble comprend trois parts:

A. — Le prêt d'Etat ou prêt « Arava ».
B. — Le prêt complémentaire.
C. — L'apport personnel du constructeur.

A. — Aide de l'Etat

L'aide de l'Etat est accordée sous forme de prêts octroyés par la commission Arava sous un certain nombre de conditions.

1° *Conditions d'octroi des prêts.*

Comme partout, l'aide de l'Etat n'est apportée qu'aux constructions répondant à certaines normes de surface, de prix et de besoin social.

C'est la commission Arava qui a la charge de voir si les conditions définies par la législation sont remplies et de surveiller si la construction est conforme au plan initial approuvé.

Elle joue ainsi le double rôle joué en France par le ministère de la construction et le Crédit foncier.

a) Normes techniques.

La construction doit répondre à certaines normes techniques tenant à la qualité de la construction et au confort. La construction ne doit pas être luxueuse, mais elle doit présenter un certain nombre de garanties de durée et de confort minimum.

La demande étant toujours présentée par le maître d'œuvre, un plan et un devis unique par type de logement est imposé pour le groupe de constructions envisagé.

La surface des logements ne doit pas dépasser 100 mètres carrés pour une maison individuelle et 87 mètres carrés pour un appartement. Jusqu'en 1953, si des logements avaient une superficie supérieure, le prêt n'était accordé que pour la surface maxima réglementaire. Aujourd'hui, la surface de 87 mètres carrés ne peut être dépassée.

L'Arava délivre le permis de construire et surveille la construction; la décision définitive d'octroi de prêt n'est prise qu'après délivrance d'un certificat de conformité aux normes définies et prévues au plan approuvé lors de l'instruction de la demande.

b) Prix.

La section technique de l'Arava étudie les prix demandés par les entrepreneurs. Le maître d'œuvre doit en effet présenter un dossier complet des devis et soumissions des divers entrepreneurs appelés à participer à la construction envisagée.

Au vu des calculs, elle fixe le prix de la maison ou du logement, prix sur lequel sera calculé le montant du prêt.

Les prix de revient de la construction s'échelonnent, pour les constructions de logements sociaux, de 40.000 à 70.000 marks le mètre carré.

Dans la cité satellite en construction près d'Helsinki, Tapiola, le prix de revient d'un logement ouvrier est ainsi de 40.000 marks le mètre carré, alors que celui d'une maison individuelle pour un cadre est de 70.000 marks.

Le prix d'un logement de deux pièces se situe donc autour de 2,5 millions de marks.

Souvent ces prix sont en réalité plus élevés, mais Arava calcule son prix de base sur un coût moyen et raisonnable (en 1958: 41.909 mk).

c) Besoin social.

La construction projetée doit répondre à un but d'intérêt général: elle doit avoir pour objet de loger des personnes qui ont besoin d'un logement et non avoir un simple but lucratif.

Ce souci se retrouve dans les conditions mises à l'obtention du prêt quant à la qualité du constructeur et à celle du bénéficiaire

Quelle que soit la forme juridique définitive donnée à l'occupation du logement ou de la maison individuelle (location ou accession à la propriété), la construction est toujours l'œuvre d'un « builder ». Un particulier n'obtient pas de prêt.

Ce builder est rarement une société privée de construction, sauf en cas de sociétés formées par une association de futurs copropriétaires ayant besoin de logements.

La plupart du temps, ce builder est une ville ou un bourg, un employeur pour loger ses ouvriers ou employés, une association à but désintéressé, comme l'Union finlandaise des associations familiales (Asuntosaatio), une coopérative (1).

Seules, d'ailleurs, les collectivités publiques ou à caractère désintéressé peuvent obtenir des prêts pour construire des immeubles locatifs: les prêts leur sont octroyés directement.

Pour l'accession à la propriété, le prêt est accordé au builder ou, en cas de maisons individuelles isolées, à la commune et sous sa responsabilité.

Aucune condition réglementaire d'occupation des logements construits n'existe, tant en ce qui concerne un plafond de ressources qu'en ce qui concerne la composition de la famille.

Mais le constructeur doit s'engager à céder ou à louer des logements construits aux personnes ayant un besoin réel de logement et à un prix confirmé par l'administration de l'Arava.

La distribution et les conditions financières de la cession ou de la location sont étroitement surveillées.

Les contrats de cession, rédigés sur des formulaires préparés par l'Arava, doivent lui être remis pour vérification des renseignements fournis par les solliciteurs de logements.

Un solliciteur, occupant un logement ayant déjà bénéficié de l'aide de l'État, ne peut obtenir un autre logement que si sa demande est justifiée par des motifs sérieux, tel que l'accroissement de la famille.

Les augmentations de prix ou de loyers depuis la décision d'octroi de prêt doivent être justifiées.

L'administration veille également à ce que les droits des actionnaires soient régulièrement respectés. Enfin, la décision définitive d'octroi du prêt (après achèvement des travaux) contient une évaluation moyenne des frais et charges à supporter par les bénéficiaires; une surveillance continue s'exerce sur la gestion des sociétés de logement.

d) Procédure d'octroi des prêts.

La demande de prêts est faite auprès du représentant d'Arava le plus proche du lieu de construction. Elle est déposée et signée par le « builder » ou la collectivité publique servant d'intermédiaire entre le candidat propriétaire d'une maison individuelle isolée et Arava.

Les demandes sont toutes transmises à Helsinki annuellement et avant une date prévue à la commission Arava, qui étudie les demandes et, dans le cadre des crédits disponibles, choisit les constructeurs qui se montrent les plus indiqués pour obtenir un crédit d'État.

2° *Fonctionnement du système.*

Le système finlandais de financement par les prêts Arava présente trois avantages:

— il est *unique:* c'est une source de simplification administrative et de commodité pour les candidats constructeurs;

— il n'est garanti que par une *hypothèque de second rang,* ce qui permet au constructeur d'obtenir facilement des prêts complémentaires sur première hypothèque. Ce système est calqué sur le système allemand qui, on le sait, a donné d'excellents résultats;

— il *n'est pas cher* pour l'emprunteur: le taux d'intérêt est en effet très faible: 1 p. 100, et la durée d'amortissement très longue: quarante-cinq ans.

(1) Le mouvement coopératif est très développé en Finlande.

Le taux d'intérêt est fixé par décision gouvernementale et n'a aucun lien avec le taux d'intérêt en vigueur (l'intérêt des crédits garantis par une hypothèque est de 7 1/2 p. 100 en moyenne). Il faut observer cependant que le taux de 1 p. 100 n'est pas garanti pendant toute la durée du prêt et peut être modifié à tout moment si les circonstances l'exigent.

La durée d'amortissement est de quarante-cinq ans pour les maisons de pierre; les annuités (intérêt et amortissement) sont de 1 1/2 p. 100 pendant les cinq premières années, de 2 p. 100 durant les cinq années suivantes et, ensuite, de 3,643 p. 100.

Pour les maisons de bois, la durée d'amortissement est plus courte: vingt-sept ans, ce qui porte les annuités à 3 p. 100 durant les quatre premières années et 5 p. 100 durant les années suivantes.

Dans l'ensemble, le crédit d'Etat n'est donc pas cher, moins cher qu'en France.

Par contre, le montant du prêt est moins important. Il n'y a d'ailleurs pas de discrimination suivant les catégories de logements: la seule différence existe entre le secteur locatif et celui de l'accession à la propriété.

Dans le premier cas, le prêt s'élève de 50 p. 100 à 60 p. 100 du coût de la construction, dans le second cas à 40 p. 100.

En réalité, une discrimination s'établit dans les faits suivant la catégorie de logements, le coût de la construction ainsi que la surface maxima servant au calcul du prêt étant limités, si bien que deux logements de superficie et de prix de revient différents peuvent faire l'objet d'un prêt identique. Il faudrait cependant se garder de généraliser puisque aussi bien seuls les logements correspondant à un « besoin social » peuvent bénéficier d'un prêt, ce qui exclut *a priori* les logements coûteux et de luxe.

B. — Les prêts complémentaires

Si, pour la commodité de l'exposition, on parle de prêts « complémentaires » pour faire un parallèle avec le système de financement français, il serait plus exact de parler de prêt principal sur première hypothèque.

En effet, ces prêts présentent un certain nombre de caractéristiques très différentes des prêts complémentaires du système français:

— ils sont pratiquement toujours demandés et octroyés, puisqu'ils sont garantis par la première hypothèque;

— ils sont importants: ils couvrent 40 à 50 p. 100 du coût de la construction;

— ils sont longs: vingt à vingt-cinq ans, mais ils sont consentis à un taux d'intérêt courant (7, 7 1/2 p. 100).

Ces prêts sont consentis comme le prêt d'Arava, au « builder » pour les maisons en accession à la propriété comme pour les immeubles locatifs. Leur origine est diverse: collectivités locales, compagnies d'assurances, caisses d'épargne, banques de dépôt.

Des dispositions fiscales favorables facilitent encore l'octroi de ces prêts.

C. — L'apport personnel

Les deux sortes de prêts (prêt d'Etat et prêt privé) couvrent environ 75 à 85 p. 100 du coût de la construction suivant les cas. Le reste doit être payé par le constructeur.

Pour les immeubles locatifs, cet apport est directement fourni par le maître d'œuvre: une ville, un employeur, une fondation. Il est nécessaire de faire dès maintenant deux remarques: très souvent le terrain est loué par la ville; les loyers sont chers. Ce sont là deux facteurs qui diminuent les charges financières du constructeur.

En accession à la propriété, l'apport est versé par le candidat propriétaire.

En moyenne, cet apport pour un logement de deux pièces s'élève à environ 500.000 marks, ce qui correspond au traitement annuel d'un ouvrier.

Lors des visites d'appartements ou de maisons, les membres de la mission ont pu relever les chiffres suivants:

A Tapiola: (cité prévue près d'Helsinki), pour un appartement de 71 mètres carrés, l'apport personnel avait été de 1.200.000 marks; pour une maison individuelle de cadres (1) (100 mètres carrés de superficie), l'apport personnel s'élevait à 2.500.000 marks.

(1) Un jeune ingénieur gagne environ 75.000 marks par mois.

Par contre à Valkeakosky (ville industrielle, centre des papeteries finlandaises) pour une maison de 3 pièces et cuisine, l'apport personnel n'avait été que de 700.000 marks, mais il y a déjà quelques années.

Il est bien évident que cet apport est très important pour une famille de condition modeste.

Quelquefois, un troisième prêt (de 4 à 5 ans) peut être consenti par l'employeur ou la société de construction elle-même.

Mais surtout lorsqu'il s'agit d'une maison individuelle, l'ouvrier apporte son travail: le système dit des « castors » s'est très développé, et l'ouvrier bâtit en partie lui-même sa maison: la société prête le terrain, fournit les matériaux, construit le gros œuvre, et le futur propriétaire, souvent aidé par des camarades, fait le reste peu à peu. Cela lui permet de diminuer sa part personnelle au financement de la maison.

D. — Bilan de l'activité d'Arava

L'aide des prêts d'Arava a permis de donner un essor certain à la construction dans les villes.

De 1949 à 1956, 132 milliards ont été investis, dont 48,8 de prêts d'Arava.

Ces prêts proviennent des ressources budgétaires. Le crédit alloué ces dernières années oscille entre 7 à 8 milliards sur un budget total d'environ 300 milliards de marks (1).

La construction de logements édifiés avec l'aide de l'Etat (par l'intermédiaire d'Arava) représente environ 55 à 60 p. 100 de l'ensemble de la construction dans les bourgs et les villes, ce qui est inférieur à la moyenne des autres pays nordiques et de la majeure partie des pays européens.

Le bilan de l'activité de l'Arava est reproduit dans les tableaux suivants:

Répartition du financement.

1° Par catégories d'immeubles.
(En millions de marks.)

ANNÉES	IMMEUBLES COLLECTIFS						MAISONS FAMILIALES					
	Apport personnel.		Prêt privé.		Prêt Arava.		Apport personnel.		Prêt privé.		Prêt Arava.	
	Montant.	Pourcentage.	Montant.	Pourcentage.	Montant.	Pourcentage.	Montant.	Pourcentage.	Montant.	Pourcentage.	Montant.	Pourcentage.
1952......	2.041,2	17,6	5.182,5	44,8	4.361,3	37,6	838,8	22,2	1.555,2	40,5	1.435,3	37,3
1953......	3.019,9	19,7	6.582,6	43	5.699,5	37,3	1.028,8	23,5	1.832,3	41,7	1.527,4	34,8
1954......	2.972,78	20,46	6.082,28	41,87	5.479,9	37,67	1.395	23,6	2.435,13	41,2	2.081,4	35,2
1955......	3.136,11	22,3	5.631,16	40,1	5.287,5	37,6	1.595	23,8	2.745	41	2.353,5	35,2
1956......	3.110,37	22,3	5.761,74	41,4	5.054,6	36,3	1.443	25	2.342,1	40,7	1.975,3	34,3
1957......	3.659,38	25,4	5.389,36	37,4	5.356,9	37,2	1.411,68	26,5	2.123,87	39,8	1.795,6	33,7

2° Par sources de financement.

ANNEES	CAPITAUX APPORTES par les constructeurs.		CAPITAUX PRETES sur première hypothèque.		PRETS ARAVA sur deuxième hypothèque.	
	Montant.	Pourcentage.	Montant.	Pourcentage.	Montant.	Pourcentage
1952	2.695	18,8	6.737,7	43,7	5.796,6	37,5
1953	4.048,8	20,6	8.414,99	42,7	7.227	36,7
1954	4.367,83	21,37	8.517,41	41,68	7.552,36	36,95
1955	4.731,18	22,8	8.376,85	40,4	7.640,98	36,8
1956	4.553,3	23,1	8.103,85	41,2	7.029,92	35,7
1957	5.071,06	25,7	7.513,23	38,1	7.152,45	36,2

Nombre de logements achevés de 1949 à 1957 grâce aux prêts d'Arava.

ANNÉES	IMMEUBLES COLLECTIFS		MAISONS INDIVIDUELLES		TOTAL
	Nombre.	Mètres carrés.	Nombre.	Mètres carrés.	Nombre.
1949........	3.984	213.000	1.937	99.000	5.921
1950........	5.897	337.000	2.674	169.000	8.571
1951........	4.414	234.000	2.316	159.000	6.739
1952........	4.155	250.000	2.595	178.000	6.750
1953........	5.806	334.000	2.807	191.000	8.613
1954........	6.908	345.000	3.644	234.000	10.552
1955........	6.974	332.000	4.290	276.000	11.264
1956........	6.284	311.000	3.541	235.000	9.825
1957........	6.656	325.000	3.038	205.000	9.694
	51.078		26.842		77.920

Soit: 15.300 logements en 1954.
16.900 logements en 1955.
19.100 logements en 1956.
19.600 logements en 1957.

Répartition des logements construits entre le secteur locatif et le secteur de l'accession à la propriété.

1° Maisons individuelles.

ANNEES	NOMBRE DE LOGEMENTS en accession à la propriété.	NOMBRE DE LOGEMENTS locatifs.
1949	1.297	640
1950	1.921	753
1951	1.632	684
1952	1.730	865
1953	1.951	856
1954	2.419	1.225
1955	2.919	1.371
1956	2.471	1.070
1957	2.188	850

(1) Le revenu national est d'environ 12.000 milliards. La construction représente 10 p. 100 du produit national.

2° Immeubles collectifs.

ANNEES	ACCESSION à la propriété.		SECTEUR LOCATIF	
	Mètre cube.	Pourcentage.	Mètre cube.	Pourcentage.
1949	»	53,5	»	46,5
1950	1.142.890	64,6	582.031	35,4
1951	812.029	70,1	412.845	29,9
1952	933.237	72,2	352.551	27,8
1953	1.289.970	73,7	436.241	26,3
1954	1.247.150	73,2	418.810	26,8
1955	1.275.165	77,1	334.407	22,9
1956	1.087.057	70,6	425.476	29,4
1957	1.171.611	75,6	337.068	24,4

CHAPITRE III

BILAN GENERAL

Comme il a été dit ci-dessus, l'activité de l'Arava n'intéresse qu'une partie de la construction, environ la moitié.

La construction totale a été de:

33.200 logements en 1955;
30.500 logements en 1956;
32.700 logements en 1957 pour une population de 4.300.000 habitants, soit 7,5 logements pour 1.000 habitants (1).

On estime le besoin annuel nouveau de logements à environ 18.000. Le problème du logement semblerait donc résolu dans ce pays, mais il faut compter le retard dû à la guerre et à ses suites, le renouvellement nécessaire du patrimoine existant et les besoins dus aux migrations internes de la population.

Les investissements représentent 100 milliards de marks, soit près de 9 p. 100 du produit national, ce qui est un pourcentage très élevé par rapport à ceux des autres pays d'Europe.

Ceci est dû à la crise aigüe du logement qui a sévi après la guerre pour les raisons évoquées au début de cette partie du rapport, mais aussi au coût élevé de la construction.

I. — Le prix des logements.

Les prix de la construction sont évidemment très différents suivant le type de logement réalisé.

D'après les renseignements que la mission a pu obtenir, le prix de revient du mètre carré s'échelonnerait, en moyenne, entre 45 et 55.000 marks.

Ce prix est quelquefois inférieur dans le cas de constructions groupées, comme à Tapiola, près d'Helsinki, où le logement ouvrier, dans un immeuble collectif, coûte 42.000 marks le mètre carré.

Il n'en reste pas moins vrai que ce prix est relativement élevé, ce qui conduit à des loyers chers.

Mais, comme nous le verrons plus tard, les logements sont livrés équipés (cuisine...).

II. — Les loyers.

1° Constructions antérieures a 1949

La réglementation des loyers a été très stricte après la guerre.

Le Gouvernement fixa par arrêté le prix des loyers, limita les droits de congé, réquisitionna les logements insuffisamment occupés, et institua des commissions de location, véritable service public de location.

Puis les restrictions aux droits des propriétaires furent peu à peu atténuées, de 1948 à 1952, pour devenir de simples mesures tendant à éviter la spéculation.

Le loyer de base ne peut être augmenté que de 337,5 p. 100 au maximum pour le loyer d'immeubles construits avant 1939, cette augmentation suivant une échelle dégressive pour les constructions ultérieures et étant fixée à 10 p. 100 pour les immeubles achevés en 1948.

Signalons que, si les loyers s'élevaient, en 1943, à quatre fois la valeur de 1939, les salaires, eux, ont augmenté de vingt fois leur valeur entre 1939 et 1952.

En octobre 1957, le loyer moyen au mètre carré, dans une maison possédant le chauffage central et l'eau courante, variait de 120 à 160 marks par mois, suivant les localités, soit six à huit fois le loyer de 1939 (la charge de chauffage comprise s'élève à 40 marks).

Peu à peu le contrôle des loyers est supprimé. Il subsiste dans 17 villes, 6 bourgs et 2 communes rurales.

2° Constructions postérieures au 1er janvier 1949

Les loyers sont entièrement libres.

Il n'y a pas, comme en France, un secteur de construction sociale, type « H. L. M. », où les loyers sont fixés selon des modalités particulières.

Mais, comme nous l'avons déjà dit, la commission Arava surveille le taux des loyers pour éviter que l'aide de l'Etat ne serve la spéculation.

Malgré cela, le taux des loyers est élevé. Le taux moyen se situe entre 250 et 350 marks par mois, par mètre carré.

La mission a pu avoir quelques renseignements précis à ce sujet lors de visites de logements:

— *à Tapiola:* pour un logement de 4 pièces, cuisine et salle d'eau, le loyer mensuel est de 20.836 marks (chauffage et électricité compris);

— *à Valkeakosky:* le loyer d'un logement en immeuble, de 3 pièces, est de 10.000 marks par mois.

Mais il faut signaler ici qu'en cas de déficit, la société de construction peut réclamer le surplus aux employeurs (les papeteries finlandaises). En effet, le contrat de location, du moins durant les premières années d'occupation du logement, est lié au contrat de travail.

Il en est de même pour les logements construits à Tampere par la Société de filature Finlayson: le loyer mensuel d'un petit logement de 40 mètres carrés est de 2.000 marks, la société payant le reste.

Mais, hors ces cas, le loyer représente environ le quart du revenu de la famille. Reprenons l'exemple cité à Tapiola: cette maison est occupée par une famille de trois enfants, le père étant ouvrier ajusteur et la mère employée dans un restaurant; leurs salaires se montent à environ 76.000 marks par mois. Le loyer représente donc plus du quart de leurs revenus.

Cette situation, à l'opposé de celle que nous connaissons en France, n'a pas manqué de frapper particulièrement les membres de la mission.

Il faut, en outre, se souvenir que les deux tiers environ des maisons construites sont en accession à la propriété. Or, les annuités de remboursement sont généralement plus fortes que les loyers.

Si, enfin, l'on songe à l'importance de l'apport personnel, on ne peut qu'en conclure que la contribution personnelle des bénéficiaires de logements à la charge financière de la construction est très importante et facilite la solution de la crise du logement.

Prélever une part aussi élevée du revenu des ménages pour le logement n'est cependant pas sans danger dans un pays où le niveau de vie est encore assez bas: le salaire moyen d'un ouvrier célibataire est de 40.000 marks (impôts déduits, mais les allocations familiales sont plus faibles qu'en France); aussi, pour payer son loyer ou l'annuité de remboursement des prêts, l'ouvrier marié a deux solutions: ou bien la femme doit travailler, ou bien il lui faut sous-louer une partie de son logement.

Compte tenu du fait que les impôts sont également élevés, les membres de la mission ont pu se demander si la charge du loyer, trop minime en France, n'était pas exagérément lourde ici.

Ceci semble d'autant plus vrai que les allocations-logements sont limitées à un secours alloué aux familles nombreuses peu fortunées.

D'après la réglementation en vigueur, seules les familles d'au moins trois enfants, non imposables à l'impôt d'Etat ni à un certain taux d'impôt municipal (sauf en cas de maladie ou de grossesse de la mère l'empêchant de travailler), peuvent demander une aide. Cette aide s'élève de 20 à 70 p. 100 du loyer.

Pour l'instant, cette législation n'est appliquée qu'aux maisons louées ou construites spécialement pour les familles nombreuses. Un projet tend à étendre son champ d'application à l'ensemble des logements.

Cette aide semble sans doute insuffisante.

Pensons cependant que si le Finlandais accepte de payer si cher son logement, c'est que, dans un pays froid et si septentrional, le loyer a, plus qu'ailleurs, une importance primordiale.

(1) Chiffre supérieur à celui de la France pour la même année, où l'on a construit 6,2 logements pour 1.000 habitants.

DEUXIEME PARTIE

URBANISME ET EQUIPEMENTS SOCIAUX

Une politique du logement ne doit pas seulement consister à construire de nombreux logements, mais également à satisfaire les besoins familiaux et sociaux des individus, c'est-à-dire proposer des logements de qualité situés dans des unités d'habitation munies des équipements nécessaires à la vie collective.

Si aujourd'hui, en France, ces préoccupations commencent à être largement évoquées à l'occasion de la construction des ensembles résidentiels et des cités dites cités satellites, autour des grandes villes, et notamment dans la région parisienne, il semble qu'en Finlande elles aient été depuis plus longtemps reconnues comme une des données du problème du logement.

La réalisation d'équipements sociaux a pu être facilitée par le fait que, dans ce pays, les villes sont en grande partie jeunes. En effet, les vieilles villes étaient surtout constituées par des maisons en bois, qu'il a été nécessaire de détruire et remplacer lors de la croissance des villes ou qui ont été détruites par le feu. Par ailleurs, le développement urbain est un phénomène relativement récent: la « révolution industrielle » s'est faite en Finlande beaucoup plus tard que dans les autres pays d'Europe, après la première guerre mondiale, cette révolution étant accélérée après la seconde guerre mondiale: sauf quelques cités anciennes, comme la capitale Helsinki, la majorité des villes sont passées depuis vingt ans de l'état de bourg à celui de cité industrielle, ou ont même été entièrement créées.

Tel est le cas des trois villes industrielles visitées par la mission: Tampere a vu sa population passer de 45.000 à 119.500 habitants de 1925 à 1958; Lahti est passée, depuis vingt ans, de 20.000 à plus de 60.000 habitants; Valkeakoski a été véritablement créée par les industriels qui se sont installés là, près d'une source d'énergie (le nom de la ville signifie: la chute blanche): cette ville compte aujourd'hui 15.000 habitants, alors qu'en 1938 c'était un village d'à peine 2.000 habitants.

On comprend, dès lors, que cette relative jeunesse a permis de réaliser des constructions selon un urbanisme moderne, qui a pu profiter de l'expérience et des échecs de la construction dans les vieux pays européens.

Comme par ailleurs, et cela a déjà été dit, le « foyer », c'est-à-dire un logement agréable et bien adapté, est un besoin social plus nécessaire qu'ailleurs dans un pays froid et septentrional, il n'est pas étonnant que ce pays ait porté d'abord ses efforts sur ce secteur de l'activité sociale.

Trois soucis semblent avoir dominé les urbanistes et les constructeurs:

— concevoir un urbanisme qui permette autant que possible le contact avec la nature;
— fournir un logement agréable et bien équipé;
— prévoir des équipements collectifs, notamment pour les enfants.

Il faut également signaler l'édification d'organismes à caractère social pour la solution de quelques problèmes particuliers: la protection infantile et la formation des jeunes, la vieillesse et l'adolescence, encore que dans ces deux derniers domaines les réalisations soient encore peu importantes.

CHAPITRE I[er]

L'URBANISME

L'urbanisme a pour objet de créer un milieu biologique et social propre à la vie des hommes. Ce milieu est sans doute différent suivant qu'il s'agisse d'une ville ou simplement d'un ensemble résidentiel autour d'une très grande ville.

En fait, en Finlande, sauf pour Helsinki, les deux problèmes sont liés pour la raison indiquée plus haut: la relative jeunesse des villes, ce qui a permis la construction d'emblée d'ensembles résidentiels complets.

I. — Principes dominants.

1° Politique foncière

La construction est facilitée par une politique à long terme d'acquisition des terrains.

En effet, le problème foncier ne se pose pas, même dans les grandes villes comme Helsinki. Les villes et les bourgs ont en effet procédé depuis longtemps à l'achat de grandes réserves foncières: ces terrains sont ensuite soit utilisés directement par la ville, soit loués ou recédés aux constructeurs.

Dans d'autres cas, lorsqu'il s'agit d'une implantation nouvelle sur le territoire d'une commune rurale, ce sont les constructeurs (collectivité à but désintéressé comme à Tapiola, ou groupement des employeurs comme à Valkeakosky) qui acquièrent de vastes ensembles de terrains. Ces terrains sont ensuite revendus aux sociétés de logements ou aux souscripteurs de maisons individuelles.

Les constructions isolées sont d'ailleurs rares. Nous avons vu que les prêts d'Arava ne pouvaient être obtenus que par des collectivités publiques ou privées, ou des « builders », en vue de la construction d'un ensemble immobilier important. Il est donc normal que l'acquisition des terrains se fasse également en vue de la construction d'ensembles résidentiels d'une certaine importance.

Quoiqu'il en soit, les terrains sont toujours réservés et équipés, non pour construire un ou deux immeubles, mais pour construire des logements abritant au moins 10.000 personnes.

Il n'est pas besoin d'insister sur les avantages certains d'une telle conception qui permet de réaliser un urbanisme rationnel.

Par ailleurs, le coût du terrain est naturellement moins élevé: ce facteur diminue pour autant le coût total de la construction.

Le prix de revente du terrain par la collectivité doit d'ailleurs être maintenu à un taux raisonnable pour l'obtention du prêt d'Arava.

2° Plans de construction

Toute ville ou centre d'agglomération doit avoir un plan d'aménagement et de développement approuvé par les pouvoirs publics. Dans chaque ville, existe un service technique d'architecture qui dresse les plans et une inspection du bâtiment qui en assure la bonne exécution et veille à l'application de tous les règlements, notamment en matière d'hygiène.

En principe, toute construction doit être préalablement autorisée. Il semble cependant que le permis de construire ne soit pas toujours nécessaire et qu'en ce domaine, la réglementation soit assez flottante.

D'une manière générale, les plans de développement des villes prévoient la construction d'ensembles résidentiels pouvant loger de 10 à 30.000 habitants pour les très grandes villes, de 1.000 à 5.000 pour les petites villes, au fur et à mesure de l'augmentation de la population, réservant entre chaque groupe d'habitation des espaces verts et des emplacements pour les centres publics.

Sans doute, cette harmonie n'est pas toujours réalisée avec autant de bonheur et le centre des très grandes villes est entièrement bâti. Cependant, le développement des villes depuis dix ans se fait conformément à cette conception.

La voirie et les réseaux divers doivent être terminés avant la construction des habitations pour l'ensemble d'un groupe à effectuer. C'est en général la ville qui aménage les voies de circulation et effectue tous les travaux de génie civil. Quelquefois cependant les sociétés de construction sont autorisées à participer aux travaux d'aménagement et reçoivent pour ce faire une subvention de la ville.

Enfin, s'il s'agit d'un groupe à implanter sur le territoire d'une commune rurale (1), la voirie et les équipements sont entièrement réalisés par les constructeurs. Tel est le cas à la cité-jardin de Tapiola. Tous les travaux ont été financés par la fondation au moyen d'emprunts à court terme et par la suite au moyen des revenus provenant de la vente des terrains aux sociétés de logement.

3° Aspects des groupes d'habitation

L'ensemble résidentiel est construit par quartier (5 à 10.000 habitants dans les faubourgs d'Helsinki).

Il y a, en général, trois types d'habitation: des immeubles tours (petits appartements en location), des immeubles de trois, quatre étages et des maisons individuelles, construites en bandes ou isolément.

Cette implantation diversifiée évite la monotonie de trop d'ensembles construits en France.

En outre, l'implantation est faite de telle manière qu'au centre des groupes de quatre, cinq immeubles, soit réservé un espace vert où toute circulation est interdite, les rues contournant chaque groupe.

Le souci majeur demeure en effet de garder le « contact avec la nature », le milieu urbain étant considéré comme impropre au logement des hommes et de faire pénétrer le plus possible la lumière et le soleil, même pendant les jours si courts de l'hiver.

Les immeubles sont toujours construits en pierre ou béton. Les maisons individuelles sont tantôt en pierre, tantôt en bois.

(1) Seules villes ont les moyens financiers nécessaires pour assumer la charge des travaux publics.

Malgré la rationalisation, la monotonie de l'aspect extérieur des immeubles est en général évité par quelques détails: balcons, peinture, orientation... Ceci n'est pas vrai partout.

L'implantation et la construction des édifices publics et équipements collectifs se fait en deux temps:

Les écoles sont construites en même temps que les immeubles. Il en est de même des centres commerciaux.

Par contre, les autres équipements sont construits lorsque la population est fixée, mais leur emplacement est réservé sur le plan d'ensemble.

4° Implantation des usines

Les implantations industrielles sont contrôlées au même titre que la construction des maisons d'habitation.

Dans les grandes villes, et notamment à Helsinki, le plan de développement prévoit des zones industrielles à l'intérieur desquelles aucun permis spécial n'est nécessaire à la construction d'une usine.

Ailleurs, la construction doit être autorisée. En fait, il existe de petites usines à côté des groupes d'habitation. Les villes exigent souvent d'ailleurs que les industriels construisent des logements pour le personnel (la ville de Helsinki exige la construction de logements pour le quart du personnel employé).

Mais il faut toujours noter que des espaces verts étant toujours largement réservés, la proximité d'usines n'est pas gênante pour les habitants.

II. — Quelques exemples de réalisations.

Au cours de son séjour, la mission a visité plusieurs groupes d'habitation. Sur le plan de l'urbanisme, il est possible de retenir trois exemples de réalisations:

— une ville récemment développée: Lahti,
— un faubourg d'Helsinki: Hertoniemi,
— une cité-jardin, satellite d'Helsinki: Tapiola.

1° Une ville neuve: Lahti

La population de la ville est passée depuis 1939 de 20.000 à 60.000 habitants. C'est la plus jeune des villes de Finlande. C'est sans doute une des plus verdoyantes et, pourrait-on dire, une des « moins urbaines ».

La ville a acquis des terrains depuis 50 ans chaque fois que l'occasion se présentait et le territoire de la commune s'est agrandi vingt fois.

Quelques très grandes voies de circulation traversent la ville au centre de laquelle se trouvent les édifices publics, très modernes, et les maisons de commerce. On y voit quelques gratte-ciel, mais aussi quelques immeubles plus anciens. De très grandes places et parcs ont été aménagés; des emplacements sont encore réservés en attente d'aménagement.

Deux sortes de groupes d'habitation sont édifiés au fur et à mesure des besoins: des immeubles en location, par groupes de quatre ou cinq, avec au centre, un terrain de jeu pour enfants. Ces immeubles, construits le plus souvent par la ville, sont surtout destinés au logement des plus modestes.

En s'éloignant du centre de la ville, on trouve des groupes de 100 maisons individuelles et quelques petits immeubles, séparés par un espace laissé en bois, et toujours, au centre, du groupe, est réservé un espace vert où toute circulation est interdite.

La majorité des usines se situent dans un même faubourg près du lac; mais on trouve aussi quelques usines nouvelles qui s'implantent entre des groupes d'habitation, afin d'éviter les déplacements du personnel.

Le transport est assuré par cars.

Les écoles sont groupées au milieu d'un centre de cinq kilomètres de rayon et les enfants sont transportés par cars.

De petits centres commerciaux existent pour chaque groupe d'habitations.

Par contre, les centres sociaux et culturels sont groupés au centre de la ville.

2° Les faubourgs d'Helsinki

La capitale compte aujourd'hui plus de 430.000 habitants. Il y en avait 350.000 il y a dix ans.

Bâtie sur une presqu'île, la ville ne peut s'étendre que sur trois directions vers le Nord. Cette extension se fait par ensembles pouvant abriter de 10.000 à 30.000 habitants. Ces quartiers sont construits par tranches au fur et à mesure des besoins, sur l'initiative de la ville. Ces ensembles résidentiels s'éloignent de 5 à 10 kilomètres du centre de la cité auquel ils sont reliés par des autobus circulant de 5 heures à 0 heure 30 ou par un chemin de fer; les habitations ne doivent jamais être éloignées de plus de 800 mètres du moyen de transport.

Cinq ensembles sont actuellement en construction. Deux autres sont en projet.

Les membres de la mission ont visité un de ces faubourgs: Hertoniemi.

Ce faubourg, en cours de construction, doit pouvoir abriter 9.000 personnes.

La voirie et les réseaux sont terminés ainsi que les deux tiers des habitations et l'école.

Les immeubles sont implantés en U et au centre, un terrain de jeu est réservé aux enfants, toute circulation automobile étant interdite.

Plusieurs centres commerciaux sont prévus. La mission en a visité un: tous les commerces y sont représentés; certains magasins, assez luxueusement installés, donnent sur des trottoirs couverts.

Un parc à autos est aménagé au centre.

Des écoles et des garderies pour enfants sont construites alors qu'aucun centre social, quoique prévu, n'est encore édifié.

L'ensemble présente un aspect agréable, calme et très verdoyant puisqu'au milieu de la forêt.

3° Une cité-jardin satellite d'Helsinki: Tapiola

La cité-jardin de Tapiola est l'œuvre d'une fondation privée (1): ses membres sont des associations à but non lucratif (Union finlandaise pour la population, la ligue Mannerheim, la Confédération des syndicats ouvriers, etc.).

Avant la construction, l'Union finlandaise pour la population avait acquis tous les terrains nécessaires à la réalisation de la cité, et la fondation a effectué tous les travaux d'équipement.

Le but de la fondation est de construire dans un milieu naturel.

« A Tapiola la fondation s'était appliquée à créer une ambiance favorable à la fois à l'épanouissement de la vie familiale, au repos ainsi qu'aux diverses activités récréatives. Les enfants doivent pouvoir être élevés en sécurité dans un milieu calme et reposant. La circulation ne doit pas dominer, elle doit se soumettre aux restrictions nécessaires, et ne subsister que dans la mesure où elle est utile aux habitants ».

Ainsi sont définis les buts et les conditions de la fondation dans un prospectus distribué aux personnes cherchant un appartement à Tapiola.

Les réalisateurs de Tapiola prétendent qu'il n'est pas possible de créer un centre d'habitation satisfaisant si la densité de la population dépasse un certain chiffre. Tapiola, dont la première superficie était de 240 hectares, ne recevra que 65 habitants par hectare, donc un total d'environ 15.000 personnes. Le terrain est divisé en trois zones séparées par des ceintures vertes, et au milieu desquelles se construit un centre commercial et culturel primaire répondant aux besoins de 30.000 habitants (y compris ceux des environs de Tapiola) comprenant: administration, magasins, centre culturel, édifices sportifs, piscine, parc et des espaces réservés au stationnement « parking ».

Les constructeurs ont voulu bâtir Tapiola à l'échelle humaine en tenant compte de la personnalité de l'individu et de son contact intime avec la nature. En opposition au milieu urbain, caractérisé par la prédominance du domaine bâti, les initiateurs de la cité-jardin de Tapiola ont voulu conférer la primauté à la nature.

Du point de vue architectural, les édifices se subordonnent au paysage. Le réseau des communications est réduit au strict minimum et suit docilement la configuration du terrain. Des sentiers pour les promenades en été et des pistes de ski en hiver relient les habitations à la nature environnante. Les habitants des immeubles à plusieurs étages ont également la possibilité de louer un petit jardin dans les proches environs. Les rues sont agrémentées de bordures en pelouses et corbeilles de fleurs entretenues à frais communs.

Les diverses unités résidentielles faisant partie intégrante de Tapiola sont composées d'immeubles à plusieurs étages, d'habitations individuelles isolées ou en bande continue. Le dessein est clair: les habitations individuelles avec leurs jardins donnent de l'ampleur à l'organisation spaciale et sont, en même temps, un facteur de diversité de l'ensemble résidentiel respectif.

L'immeuble le plus fréquent est représenté par les immeubles-tours de 3 - 4 étages. Il y a également des immeubles traditionnels, et, au centre, un building gratte-ciel comprenant des logements pour isolés.

Il existe également des maisons individuelles en bandes, ou isolées, construites tantôt en bois, tantôt en maçonnerie, entourées de jardins particuliers.

L'ensemble a un aspect très agréable et très reposant.

(1) Cette fondation construit ailleurs qu'à Tapiola.

Une particularité doit être signalée: la cité comprend des maisons et logements de tous types, des logements pour ouvriers et petits employés (40 p. 100), des logements pour employés et cadres, et des maisons pour des cadres supérieurs. Les constructeurs ont voulu créer une communauté-type où il n'y ait pas de ségrégation sociale.

La cité-jardin est située à 9 kilomètres du centre de la ville d'Helsinki. Elle y est reliée par des autobus: le trajet dure 15 minutes et il y a plus de 100 communications par jour, de 5 heures 40 du matin à 1 heure 30.

La cité est actuellement en construction: il y a, pour l'instant, environ 5.000 habitants. On peut déjà se rendre compte qu'il y a là une belle réalisation sociale.

Les fondateurs espèrent attirer quelques usines à proximité pour éviter trop de déplacements et créer ainsi une véritable cité-satellite.

CHAPITRE II

LA QUALITE DU LOGEMENT

Il ne sera pas question, ici, de la qualité de la construction du gros œuvre — tel n'était pas l'objet de la mission — mais de l'aménagement intérieur du logement finlandais.

I. — La dimension des logements.

Le nombre des petits logements était encore très grand en 1950: 57 p. 100 des logements ne comprenaient pas plus de 2 pièces, la cuisine étant comptée comme une pièce. La densité moyenne de peuplement était de 1,5 personne par pièce sur l'ensemble du pays. Or, les logements ruraux étaient plus grands.

Manifestement, il fallait construire des logements plus grands. C'est ce qui semble avoir été fait, encore qu'en 1957 les deux tiers des logements construits avec l'aide de l'Etat, comprenaient une ou deux pièces (plus la cuisine) (1). La superficie moyenne est d'environ 50, 55 mètres carrés.

Il n'y a pas de normes imposées à certaines constructions, comme en France, les normes H. L. M. Il y a seulement une surface maxima pour le calcul du prêt accordé par l'Etat: nous avons déjà vu que cette surface est de 87 mètres carrés pour un appartement, et 100 mètres carrés pour une maison individuelle.

II. — L'aménagement intérieur.

Les membres de la mission ont été frappés par le confort offert par le constructeur.

Les éléments de confort sont en effet en très grande majorité fournis par le maître d'œuvre et non par les bénéficiaires des logements.

Les logements sont livrés tout équipés. Cet équipement comprend:

a) L'installation de la cuisine: évier en acier inoxydable, placards de rangement, réfrigérateur (le plus souvent);

b) L'installation des sanitaires: salle d'eau comprenant lavabo, baignoire (ou cabine de douche pour les logements d'une pièce) et cuvette de w.-c.;

c) L'eau courante chaude et froide, l'évacuation (même pour les maisons isolées), l'électricité avec le courant « force »;

d) Le chauffage central.

De plus en plus, dans les groupes d'habitation, le chauffage central est collectif pour tout le groupe: une grande centrale thermique est installée au centre du groupe et distribue la chaleur et l'eau chaude à toutes les habitations par canalisations. Il en est ainsi dans la cité-jardin de Tapiola.

Ainsi, seuls les meubles sont apportés par le locataire ou le propriétaire.

Cette conception permet une normalisation très poussée et, par conséquent, une diminution certaine des prix: dans un même groupe d'habitations, il n'y a qu'un seul type d'évier, de cuisinière ou de réfrigérateur.

Il faut ajouter que tous les logements sont équipés, même les plus modestes. La qualité de cet équipement diffère cependant suivant le standing des logements: ainsi, à Tapiola, l'installation de la cuisine diffère suivant qu'il s'agit d'un logement destiné à un ouvrier ou à un cadre supérieur. Mais pour la même catégorie d'appartement, l'installation est rigoureusement la même.

(1) Il faut signaler que la majorité des logements ouvriers comprennent une cuisine assez grande, servant de cuisine-salle à manger.

La rationalisation n'empêche pas la recherche d'une décoration agréable, qui fait l'objet d'études dans les moindres détails.

Le souci de normalisation est général; il n'existe que quelques types de portes, de fenêtres, de robinets... que l'on utilise partout.

C'est là une caractéristique importante de la construction en Finlande, comme d'ailleurs dans toute la Scandinavie, et qui paraît être un exemple à imiter tout au moins dans la mesure où c'est un facteur de diminution du prix de revient du logement.

CHAPITRE III

LES EQUIPEMENTS COLLECTIFS

La vie des différents membres de la famille exige souvent des locaux annexes au logement proprement dit, et la vie sociale d'un groupe d'habitations appelle l'installation d'un certain nombre de services communs.

I. — Les équipements supplétifs de l'insuffisance des logements.

On peut désigner sous ce vocable tous les lieux et services communs aux locataires d'un même immeuble.

Les deux tiers des habitations finlandaises étant constitués par des maisons individuelles, ces équipements sont encore assez peu développés et on les rencontre surtout dans les constructions très récentes.

Dans certains groupes d'habitations, la place de ces services communs est toujours réservée; la mission a pu le constater dans deux groupes différents: à Tapiola et dans des immeubles construits à Tampere par la compagnie Finlayson.

Ces équipements, simples « dépendances » du logement, peuvent être classés suivant leur but:

1° Services destinés à l'ensemble des habitants:

— saunas (les bains finlandais);

— salles de réunion;

2° Garages: pour autos, scooters, vélos et remises à skis;

3° Services destinés à aider la tâche de la ménagère:

— buanderies installées avec machines à laver, où la ménagère vient laver son linge elle-même ou le donne à des employées;

— séchoirs extérieurs pour l'été et séchoirs électriques pour l'hiver;

4° Emplacements réservés pour les enfants:

— jardinets fermés pour les tout-petits (à Tapiola);

— salle pour ranger les jouets;

— salles couvertes pour le jeu des enfants en hiver.

Tous ces équipements se trouvent dans les immeubles et sont prévus à la construction. Leur superficie couvre généralement le rez-de-chaussée ou un sous-sol.

Le financement de l'installation est à la charge du constructeur qui peut d'ailleurs obtenir des prêts pour ce faire.

La gestion est ensuite confiée aux sociétés de logement constituées par les copropriétaires et les charges financières partagées entre eux. En ce cas de location, les services sont sous la responsabilité du propriétaire.

II. — Equipements sociaux résidentiels.

On peut appeler sous ce vocable tous les services nécessaires à la vie d'une communauté d'habitants: services sociaux, commerces, centres de culture et de loisirs...

L'intérêt de la mission s'est notamment porté sur les réalisations faites dans les groupes d'habitations récemment implantés autour d'Helsinki, puisque c'est là que l'enseignement pouvait être le plus fructueux.

Mais les membres de la mission ont également pris intérêt à la visite des centres sociaux installés dans les villes.

1° Dans les nouveaux groupes d'habitations

L'exemple le plus caractéristique est sans doute fourni par la cité-jardin de Tapiola, mais, bien que prévus avec moins de minutie, des équipements semblables existent ou existeront dans les autres nouveaux quartiers d'Helsinki visités par la mission.

Pour plus de commodité, c'est Tapiola qui sera le plus souvent évoqué dans l'exposé qui va suivre.

A. — *Présentation des services.*

Ils sont divers, puisqu'ils répondent à des buts très différents.

Une première classification peut être faite suivant la date de leur construction: les établissements scolaires et le centre commercial sont construits en même temps que les habitations; les autres centres sont construits par la suite, mais leur emplacement est réservé.

Une deuxième classification peut être faite suivant la destination des services.

a) Etablissements scolaires.

C'est sans doute le service le plus nécessaire et le plus courant.

Il faut noter l'effort fait pour avoir des écoles particulièrement modernes et bien équipées.

S'agissant là d'une œuvre municipale, et non d'un équipement proprement résidentiel, nous ne nous attacherons pas ici à ces réalisations.

Par contre, il faut signaler l'existence, dans chaque groupe résidentiel (5.000 habitants environ) d'une garderie pour les enfants de moins de 6 ans, garderies rendues d'autant plus nécessaires que les mères travaillent très souvent au dehors.

Ces garderies sont très bien tenues et sont des joyaux d'ingéniosité: salles de jeux où le jeu doit servir à éveiller l'intelligence des tout-petits; salles de repos, réfectoires, jardins, le tout aménagé avec goût. Les enfants sont gardés par des jardinières d'enfants diplômées.

Les enfants peuvent être laissés soit une demi-journée, soit une journée entière. La pension pour la journée est de 100 marks.

b) Les centres commerciaux.

En principe, il est prévu un centre commercial important où tous les commerces sont représentés. Puis, au fur et à mesure de l'avancement des constructions, des centres secondaires sont installés afin que la distance maximum de l'habitation aux centres de ravitaillement ne dépasse pas 250 mètres.

Le plan original a prévu l'implantation des commerces principaux et nécessaires (commerces de bouche, pharmacie...) et les boutiques sont ainsi attribuées pour 5 ans.

Ensuite, l'adaptation doit se faire suivant les besoins. Une saine concurrence est maintenue.

Un centre pour l'artisanat et l'industrie légère dispose également d'un emplacement réservé entouré d'une ceinture verte.

Au milieu du centre commercial se trouve un parking de 300 voitures. Le centre commercial de Tapiola est adapté aux besoins de 30.000 personnes.

Il faut signaler encore l'installation d'un restaurant libre-service où les ménages peuvent venir prendre leurs repas sur place, ou l'emporter chez eux. Ce genre d'établissements semble assez répandu: il existe dans un certain nombre de groupes d'habitations.

c) Centres médico-sociaux.

Il existe des infirmeries (une infirmerie pour 5.000 personnes) où un médecin vient quotidiennement donner des consultations et des soins (les médecins se relaient dans cette tâche).

Il y a également un centre de consultations pour les futures mères et les bébés et une crèche; mais, la pédiatrie étant très développée à l'école même, il n'existe pas de centres de soins spéciaux pour les enfants.

Il ne semble pas non plus y avoir d'hôpital d'urgence, mais uniquement un service d'ambulance.

d) Centres culturels et de loisirs.

Là aussi, il y a un centre principal et des centres secondaires.

Le centre principal doit comprendre les divers services qui existent dans toute ville de quelque importance: une salle de spectacles, une bibliothèque, une salle de conférences, des cinémas, une piscine...

Ce centre est situé au milieu du groupe d'habitations et proche du centre commercial.

Dans les différents ensembles résidentiels il existe des salles de réunions, locaux de clubs pour adultes ou la jeunesse, des petits cafés, des salles de cinéma...

Un foyer de jeunes proprement dits n'existe pas à Tapiola. Ces foyers semblent encore assez peu développés en Finlande.

e) Centres de plein air.

Un stade, centre de la vie sportive du groupe d'habitations, comporte plusieurs terrains aménagés, ainsi qu'un large espace libre non aménagé pour différents exercices d'éducation physique.

Entre les groupes d'immeubles, est réservé un espace pour un terrain de jeux pour les enfants et un terrain de sport pour les plus grands; ces terrains ne sont pas clos et sont laissés au libre usage des habitants, sous leur sauvegarde. Des pistes de ski sont également aménagées.

f) Centres pour les ménagères.

Ce sont essentiellement des buanderies collectives entièrement mécanisées où la ménagère vient laver ou donne son linge à laver, des salles de repassage, également mécanisées, et un service d'aides familiales.

g) Bâtiments publics.

Dans un centre devant comprendre plus de 10.000 personnes, il est nécessaire de prévoir des services publics: état civil, postes, gendarmerie, banque...

Ces services ont fonctionné dès que les premiers immeubles ont été habités.

Ils ont été construits au même endroit que le centre commercial.

L'énumération de ces différents équipements prouve combien une cité satellite, ou un nouveau quartier exige de constructions annexes aux habitations.

A Tapiola, où 5.000 personnes habitent déjà, les services communs fonctionnent déjà dans leur majorité, du moins les centres principaux; les centres secondaires seront aménagés ensuite.

Dans les nouveaux quartiers d'Helsinki, il semble y avoir plus de retard dans la réalisation, mais ces équipements sont prévus ou sont en voie de construction en même temps que s'achèvent les immeubles d'habitation.

Sans doute, tous les ensembles résidentiels ne sont pas tous aussi bien pourvus d'équipements sociaux et, dans les autres villes visitées par la mission, si certains services communs existent également (services pour la ménagère, terrains de jeux, garderies d'enfants), les autres (médico-sociaux, culturels), sont groupés dans la ville elle-même (Tampere Lahti), où sont ceux des usines (Etablissements Finlayson, à Tampere; Papeteries de Valkeakosky).

B. — *Financement de la construction.*

Les établissements scolaires et les services publics sont financés directement par la collectivité publique. Il doit y avoir au minimum une école pour 5.000 habitants.

Les autres équipements collectifs sont financés par les promoteurs du groupe d'habitation envisagé. Un prêt collectif peut être consenti par Arava, ce prêt étant global pour tous les équipements prévus.

La législation prévoit que ces équipements peuvent occuper jusqu'à 25 p. 100 de la surface totale de plancher des étapes de construction. L'ensemble des institutions et établissements de Tapiola, qui représente un standard d'équipement déjà élevé, n'occupent que 10 p. 100 de la surface totale. Ils représentent 3 p. 100 du coût total de la construction.

C. — *Gestion.*

La gestion peut différer suivant les cas, notamment suivant qu'il s'agit de maisons locatives ou en accession à la propriété.

Dans le premier cas, les services communs sont gérés par le propriétaire, généralement une collectivité, une ville ou des employeurs.

C'est ainsi qu'à Valkeakosky, tous les services sociaux sont gérés par le konzern des papetiers et ce sont eux qui en supportent les charges financières.

La participation des usagers à la gestion, comme à la charge financière, est minime: il peut y avoir des enquêtes, des comités consultatifs... mais non une gestion directe. Les frais supportés par les usagers sont peu élevés, souvent plus symboliques que représentatifs d'un prix de revient (1).

Dans le second cas, la gestion administrative et financière est assurée par les sociétés constituées entre les copropriétaires.

Les copropriétaires d'un même groupe d'immeubles forment entre eux une société anonyme dite « société de logement » (2). Ce sont ces sociétés qui gèrent les services communs.

(1) Le Finlandais n'aime pas recevoir un service gratuit
(2) Ces sociétés font l'objet d'une législation spéciale.

A Tapiola, les fondateurs ont constitué initialement une compagnie qui est propriétaire de tous les services communs: centrale thermique, magasins, salles de réunions, garages, cinémas, maison des enfants, et qui est chargée de l'entretien des plantations, des jardins, des rues, du chauffage et de la distribution d'eau chaude. Elle dispose, à cet effet, d'un certain nombre d'ouvriers.

La compagnie tire ses revenus des frais de chauffage, des loyers des magasins et des garages. Les revenus communs couvrent les frais communs.

Chaque société de logement est actionnaire de la compagnie. La direction est formée de représentants des sociétés (donc des habitants de Tapiola) et de représentants de la fondation. Mais, plus la construction avance, plus les représentants des sociétés sont nombreux.

Lorsque la cité-jardin sera terminée, son administration sera entièrement aux mains de ses habitants.

2° Centres collectifs dans les villes

Indépendamment de l'équipement social et culturel des ensembles résidentiels, il faut faire une place à part aux centres sociaux et culturels groupés au centre d'une ville. Il en existe plusieurs en Finlande. La mission en a visité un à Tampere.

Il s'agit d'un centre groupant dans un même building un certain nombre de services:

— service médico-social: consultations, soins, dentiste...;
— service commercial: coiffeur, bar, restaurant;
— centre culturel: salle de spectacles, centre d'un club artistique de la ville;
— auberge de la jeunesse;
— piscine, saunas, salle de gymnastique.

Cette institution est une fondation communale, construite avec un prêt de l'Etat (sur les fonds recueillis par la loterie nationale). La commune est responsable de son administration et de sa gestion. Les services sont payants, mais très bon marché.

D'autres centres du même genre existent dans d'autres villes, notamment à Helsinki.

En résumé, bien que les observations de la mission soient inévitablement très fragmentaires, il est possible de tirer deux leçons des réalisations visitées:

— la construction des équipements sociaux se fait en Finlande concurremment à la construction des logements;
— le groupe d'habitation est conçu de telle manière que les habitants constituent entre eux une véritable communauté sociale.

Ce but est audacieux: on sait combien il est difficile de créer une nouvelle communauté par le seul fait de l'implantation des habitations.

Les expériences finlandaises sont encore trop récentes pour dire s'il s'agit d'une pleine réussite. Il semble que, dans une cité-jardin comme Tapiola, ce soit possible. Peut-être aussi faut-il compter avec le sens social aigu de ce peuple.

CHAPITRE IV

QUELQUES INSTITUTIONS SOCIALES

Sans vouloir pour autant dépasser le cadre de la mission, il n'est pas possible de ne pas signaler des institutions de caractère social ou éducatif que les membres de la mission ont eu l'occasion de visiter lors de leur séjour.

Ces institutions ont surtout pour but la protection et l'éducation des enfants mais également la protection des vieillards.

I. — La protection de l'enfance.

Rappelons ici que pendant longtemps la Finlande a souffert d'une nette dépopulation due à la dénatalité et à une mortalité infantile très grande. Aujourd'hui, la Finlande est un pays où cette mortalité est l'une des plus faibles. Le général Mannerheim a fondé une ligue en faveur de la protection infantile.

C'est pourquoi, les écoles finlandaises sont munies de centres médicaux et d'hygiène très bien organisés.

Les écoles visitées (garderies, crèches, écoles primaires ou professionnelles) possédaient:

— des salles de douche;
— des salles d'observation où les enfants passent obligatoirement et régulièrement des visites médicales;
— une salle de consultation et de soins où les enfants sont soignés gratuitement;
— une salle de radiologie;
— une salle pour les soins dentaires (gratuits également).

L'organisation de la médecine scolaire et de la protection infantile est à la charge de la commune.

Les villes organisent en outre des centres de repos, des colonies de vacances, des centres de sports d'hiver.

Les membres de la mission ont visité une des colonies de vacances de la ville de Tampere; située sur le bord d'un lac, composée de quatre bâtiments bas en bois, mais très bien aménagés et munis du confort. Cette colonie, dirigée et surveillée par des jardinières d'enfants, donne plus l'impression d'une maison de repos pour enfants déficients que d'une colonie municipale.

Soucieux de la santé de leurs enfants, les Finlandais le sont aussi de leur formation. Les membres de la mission ont pu remarquer à ce sujet la place faite à l'enseignement professionnel. Non seulement par la qualité de quelques écoles professionnelles, comme celles de Lahti, mais encore par l'importance de cet enseignement dans les écoles primaires, les écoles possédant des ateliers pour les garçons et des salles d'enseignement ménager pour les filles.

II. — Foyers de jeunes et foyers de vieillards.

Il n'existe pas en Finlande comme en Suède des maisons conçues spécialement pour le logement des jeunes ou celui des vieillards.

Sans doute, existe-t-il des maisons d'étudiants, des maisons d'infirmières, etc., mais le problème d'ensemble du logement des jeunes travailleurs ne semble pas avoir été évoqué. Le problème ne se pose d'ailleurs pas avec autant d'acuité que dans les grandes villes françaises.

Par contre, il existe quelques foyers de jeunes pour des adolescents délinquants. L'un de ces foyers, visité à Helsinki, recueille 28 jeunes, 12 qui travaillent et 16 qui vont à l'école. L'aménagement est très simple, mais très confortable; son organisation a pour but principal de créer une atmosphère familiale et de confiance.

Le prix de pension demandé est de 400 marks par jour (le prix de revient s'élève à 700 marks) payé par le garçon s'il travaille, par ses parents s'il est à l'école. La différence est supportée par la ville.

Les foyers de vieux travailleurs sont à mi-chemin entre la maison de vieillards et la maison de retraite. La vie y est communautaire, mais les vieillards peuvent y retrouver une occupation professionnelle réduite leur permettant de ne pas être trop séparés de la vie, et d'augmenter une retraite qui est faible.

Les réalisations sociales de la Finlande sont bien sûr plus nombreuses: ce rapport se devait simplement de rendre compte des réalisations plus spéciales et ayant un lien direct avec le but principal de la mission: le logement et les équipements sociaux résidentiels.

CONCLUSION

De ce rapide exposé et des observations faites par la mission, on peut retenir quelques traits marquants de la politique du logement en Finlande: à l'origine, une politique de réservation foncière poursuivie depuis plus de vingt ans par les collectivités publiques, politique qui permet de concevoir un urbanisme d'ensemble et une rationalisation certaine de la construction et de promouvoir des ensembles résidentiels suffisamment importants pour comprendre les équipements et services nécessaires à la vie de la communauté.

Il faut noter également le souci de rendre le logement « humain », d'où la grande proportion de maisons individuelles ou de petits immeubles entourés de verdure afin de laisser toujours l'homme et l'enfant en contact constant avec la nature.

Sans doute, les problèmes ne sont pas les mêmes en Finlande qu'en France, à Helsinki qui groupe moins de 500.000 habitants ou dans la région parisienne qui en groupe 7 millions.

L'exemple demeure d'une heureuse conception du logement, moyen de développement de la vie familiale et sociale.

Mais il faut rappeler que le logement finlandais est cher et qu'il demande une lourde contribution à la nation: la charge financière de la construction représente 10 p. 100 du revenu national et le loyer (ou l'annuité) représente 25 p. 100 du revenu des ménages.

On peut évidemment se demander si une telle contribution n'est pas à la limite de l'insupportable.

RAPPORT DE LA MISSION D'ETUDE SUR LE LOGEMENT EN SUEDE

accomplie par une délégation de la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme.

Rapport présenté par M. Louis Leroy, chef de la mission.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION

TITRE Ier. — *La politique générale du logement en Suède.*

Chapitre Ier. — Le marché du logement en Suède.

A. — Dimensions et types d'habitations.

B. — La construction de logements de 1939 à 1956.

Chapitre II. — La politique gouvernementale du logement.

A. — Son évolution compte tenu de la politique sociale.

B. — Résultats.

C. — Mesures prises par les municipalités.

Chapitre III. — Financement de la construction. Règles fixées pour les prêts et subventions.

A. — Prêts et subventions pour la construction.

B. — Prêts et subventions pour certains groupes.

Chapitre IV. — Répercussions politiques des problèmes du logement.

TITRE II. — *Problèmes d'urbanisme, d'habitat et d'équipements collectifs de la région de Stockholm.*

Chapitre Ier. — L'organisation réglementaire et administrative de la construction de logements pour la Suède et pour la ville de Stockholm.

Chapitre II. — Le problème de l'habitat dans la capitale suédoise.

A. — Les principaux aspects de l'urbanisme et de la construction.

B. — Recherche de la standardisation.

C. — Coût de la construction et loyers.

Chapitre III. — Le développement des cités-satellites et des cités-jardins.

Chapitre IV. — Réalisations sociales collectives.

A. — Logement des vieillards et des retraités.

B. — Les maisons et foyers de jeunes.

C. — Les maisons familiales.

Chapitre V. — Un exemple d'aide au logement des salariés d'une grande entreprise, les usines ASEA à Vasteras.

Chapitre VI. — Un exemple de réalisations sociales d'une grande entreprise: la Société Ericsson à Stockholm.

CONCLUSION

AVANT-PROPOS

La mission qui s'est rendue en Suède était composée de MM. Aroud, Barat et Leroy, membres du Conseil économique. Elle était accompagnée par M. Nayrolles, administrateur.

En raison du court délai dont elle disposait et pour limiter son étude à un ensemble très important, la mission ne s'est rendue qu'à Stockholm et dans les environs de la capitale. En premier lieu, elle a eu des entretiens avec les représentants de la municipalité qui lui ont exposé les programmes d'aménagement et d'urbanisme et lui ont montré les réalisations les plus récentes et importantes.

L'administration sociale de la ville a présenté aux membres de la mission les institutions sociales pour enfants, jeunes et vieillards réalisées à Stockholm et dans les diverses banlieues de la périphérie.

La direction de l'habitat a donné à la mission toutes informations sur la technique et le financement de la construction pour l'ensemble du pays et pour Stockholm.

Deux visites avaient été aménagées pour présenter les réalisations sociales et d'habitat de deux importantes entreprises industrielles: Ericsson et Asea.

MM. Barat et Leroy ont eu par ailleurs des entretiens au ministère de l'agriculture sur l'habitat rural et les caractéristiques des exploitations familiales. Ils ont pu visiter quelques fermes des environs de Stockholm et de Vastéras.

La mission a tenu à exprimer ses remerciements à M. le conseiller commercial et à l'institut suédois qui avaient organisé le voyage ainsi qu'aux diverses personnalités de l'administration et de l'industrie qui ont bien voulu aider très efficacement au succès de cette mission.

INTRODUCTION

On a coutume de dire que la Suède est un des premiers pays d'Europe pour le logement. Cette opinion paraît fondée si l'on sait que la Suède dispose actuellement de quelque 2.700.000 logements pour une population de 7.300.000 habitants, ce qui correspond à un logement pour 2,7 personnes.

Cette situation tient au fait que la construction n'a connu, au cours des dernières années, aucun ralentissement sérieux par suite de guerre et que la Suède a pu poursuivre son expansion de logements d'une façon continue. Si le rythme de construction de 65.000 logements par an (soit près de 9 pour 1.000 habitants) est maintenu, ce pays possédera en 1970, en tenant compte de l'accroissement de la population, un logement pour deux habitants et il se situera nettement en tête des pays de l'Europe.

Un autre élément de valeur de l'habitat suédois est la relative jeunesse des immeubles. On estime que le cinquième des habitations ont été édifiées avant 1903, un cinquième entre 1903 et 1921, un cinquième entre 1921 et 1935, un cinquième entre 1935 et 1947 et un cinquième depuis cette date.

Il ne faut cependant pas tirer de ces deux constatations préliminaires une conclusion hâtive et penser que tous les problèmes de l'habitat sont résolus. Il faut au contraire souligner que les éléments quantitatifs ne permettent qu'une comparaison de valeur très limitée avec les autres pays d'Europe car les logements suédois, notamment ceux édifiés avant la dernière guerre, étaient plus petits que les logements de nombreux pays (37,6 p. 100 n'avaient qu'une pièce avec ou sans cuisine et 30,8 p. 100 deux pièces et cuisine). En second lieu, la Suède connaît, en dépit de ces résultats, une crise du logement, crise due en partie à l'étroitesse des habitations et en partie à l'accroissement de quelques cités, notamment Stockholm.

Le présent rapport comprendra deux parties: la première aura trait à la politique générale du logement en Suède et la deuxième aux observations de la mission, observations qui seront essentiellement fondées sur la région de Stockholm et sur les problèmes d'habitat, d'urbanisme et d'équipement collectif qui sont posés à la capitale.

TITRE Ier

LA POLITIQUE GENERALE DU LOGEMENT EN SUEDE

Au cours de ses entretiens à la direction de l'habitat au ministère des affaires sociales et à l'Hôtel de ville de Stockholm, la mission a été informée des aspects généraux de la politique suédoise de la construction de logements. Il est opportun de rappeler très brièvement ces données dans les chapitres suivants ayant trait au marché du logement et à la politique d'intervention de l'Etat et des collectivités.

CHAPITRE Ier

LE MARCHE DU LOGEMENT EN SUEDE

A. — Dimensions et types d'habitations.

Le patrimoine immobilier suédois peut se caractériser par les deux éléments suivants:

— en premier lieu, un très grand nombre de logements modernes (40 p. 100 ont été édifiés au cours des vingt dernières années) équipés de façon efficace, mais de petites dimensions;

— en second lieu, des logements plus anciens qui sont également petits et d'un équipement technique inférieur.

Actuellement, 65 p. 100 de l'ensemble des logements ne comprennent qu'une ou deux pièces avec cuisine. Depuis quelques années, une part de plus en plus grande des logements construits comprend trois pièces ou plus. Bien que ce dernier type de logement tienne déjà une place importante dans les statistiques, le nombre infiniment plus grand de petits appartements pose actuellement, et posera pendant de nombreuses années, un très sérieux problème du logement en Suède.

Le manque d'espace est, en général, compensé par un équipement de niveau élevé. Dans les centres urbains, la quasi-totalité des logements est pourvue d'eau courante, les trois quarts ont le chauffage central, les deux tiers ont des W. C. et environ la moitié sont pourvus d'une salle de bains. Les logements ruraux sont inférieurs dans tous les éléments de confort: la moitié ont l'eau courante, le tiers le chauffage central et un nombre plus réduit disposent de W. C. ou de salles de bains.

Cette physionomie d'ensemble ne donne pas une idée des logements construits après 1930, dont 50 p. 100 environ dans les centres urbains. Un effort considérable a été fait, notamment pour rendre confortable et efficace l'aménagement des cuisines. Elles comprennent un équipement standardisé et de haute qualité où figurent toujours: un fourneau électrique ou à gaz, un réfrigérateur, un évier métallique et un grand nombre de placards aux usages multiples. L'agencement des cuisines atteint pratiquement la perfection car il est basé sur un modèle type auquel on est parvenu après une étude minutieuse et détaillée des divers travaux ménagers effectués dans une maison. Le but principal de ces études est d'éviter au maximum les travaux pénibles.

Dans le même esprit ont été installées des buanderies équipées des meilleures machines et qui desservent un ou plusieurs immeubles collectifs.

Si cet aspect de l'équipement ménager est le plus frappant on pourrait faire des remarques aussi valables pour la rationalisation des portes, fenêtres et balcons. Dans ce pays aux hivers longs et rigoureux, le problème du chauffage a fait également l'objet d'un soin attentif, soit qu'il s'agisse de chauffage individuel le plus souvent au mazout, soit qu'il s'agisse de chauffage collectif qui devient de plus en plus un chauffage urbain.

L'un des problèmes majeurs qui s'est longtemps posé en Suède dans le domaine du logement est le surpeuplement des locaux d'habitation, le critère retenu ayant été 2 personnes par pièce sans compter la cuisine. Au cours des 20 dernières années, un important progrès a été réalisé, mais il n'a pas comblé cette lacune du manque de surface des logements.

Plusieurs facteurs ont contribué à diminuer le surpeuplement des locaux d'habitation. Le ménage type d'aujourd'hui compte moins de membres et le logement moyen est plus vaste qu'aux environs de 1930. Les revenus ont monté plus rapidement que les loyers et ont permis ainsi à un plus grand nombre de familles de s'installer dans des logements plus spacieux. Malgré cela, la dimension du logement est encore modeste en regard des critères de surpeuplement admis.

Cette prédominance de petits logements en Suède n'est pas compréhensible si l'on ignore que le nombre des familles peu nombreuses est d'une importance inusitée. On a assisté à un dédoublement des familles après la guerre. Les familles suédoises partagent rarement le même foyer et leurs enfants, quand ils atteignent l'âge adulte, désirent posséder leur foyer propre qu'ils aient ou non l'intention de se marier.

B. — La construction de logements de 1939 à 1956.

La construction suédoise a pris depuis 1935 des proportions importantes bien qu'elle ait été sujette à de fortes variations cycliques. Avant guerre, le maximum avait été atteint en 1939 avec la construction de 59.000 logements. La production a fortement décru pendant les premières années de guerre, mais grâce à des mesures gouvernementales énergiques elle a retrouvé un nouvel essor. De 1943 à 1955, la construction des habitations a été réglementée par l'autorité centrale, au début pour répartir la main-d'œuvre et les matériaux qui étaient rares et, à partir de 1947, pour éviter l'inflation grâce au contrôle des investissements.

La production, dans les années suivant immédiatement la guerre, est demeurée au niveau de 1939; elle est tombée à 39.000 unités entre 1948 et 1951, le Gouvernement ayant ordonné des coupes sombres comme moyen de contrôle de l'essor économique. Cette situation aggrava le manque de logements alors que plus de maisons auraient pu être construites étant donné l'abondance des matériaux disponibles. Depuis 1951, la production s'est relevée au niveau d'avant-guerre.

Les divers tableaux reproduits en annexe du présent rapport donnent une idée précise de l'effort de construction au cours des années de 1949 à 1956. Il convient simplement d'ajouter que la construction a atteint en 1957, 64.455 logements et que le Gouvernement s'est fixé pour tâche de réaliser 65.000 logements par an au cours des prochaines années.

Pour terminer ce bref aperçu de l'évolution de la construction, il convient de dire un mot du travail de l'industrie du bâtiment pendant la période d'hiver et de la modification de conception de la surface des habitations.

L'activité du bâtiment avait l'habitude de suivre le calendrier s'arrêtant pendant la période d'hiver. Mais les variations saisonnières ont été plus ou moins nivelées par la politique du Gouvernement qui décide du moment où sont commencées les nouvelles constructions et donne également des conditions de prêts plus avantageuses à ceux qui construisent en hiver. Les programmes qui s'étendent sur toute l'année ont eu pour résultat d'augmenter de façon sensible la productivité du bâtiment. Bien que les contrôles gouvernementaux aient été allégés en 1955-56, c'est surtout leur fonction de régulateur saisonnier qui est invoquée pour les sauvegarder.

Le Conseil économique ayant été déjà saisi de ce problème du travail dans le bâtiment pendant les périodes d'intempéries, les membres de la mission n'ont pas manqué d'interroger les divers constructeurs suédois sur les moyens usités dans un pays à l'hiver long et rigoureux. Il semble bien, d'après les réponses faites, que les procédés techniques notamment de couverture ou de chauffage du chantier ne soient que rarement utilisés et essentiellement dans le cas de grands ensembles d'édifices publics. Le prix de la construction en Suède est élevé et il semble à la vérité difficile de le grever davantage. En fait, les Suédois font comme les autres bâtisseurs, ils essaient, au maximum, de terminer le gros œuvre à la belle saison.

Quant à la surface des logements il y a eu une évolution très nette au cours des dernières années. Environ 45 p. 100 des unités bâties dans les années précédant immédiatement la deuxième guerre mondiale ne comportaient pas plus d'une pièce et cuisine. La part tenue dans la construction de logements de 3 pièces et plus avec cuisine a augmenté de 33 p. 100 en 1938-39, à 45 p. 100 en 1954-55. Depuis 1955, une proportion croissante des logements construits a été consacrée à des logements plus grands. Cette tendance se poursuit si bien que les appartement de 3 pièces et plus avec cuisine représentent 50 p. 100 des logements de 1956 et 55 p. 100 des logements de 1957. Depuis la fin de la guerre, la proportion des appartements d'une pièce est tombée à 22 p. 100 de l'ensemble des logements neufs; la place encore importante de ces logements s'explique par la forte demande des personnes seules.

En outre, depuis deux ans on constate un très net accroissement des logements individuels. Ils représentent actuellement le quart de la construction. (Cf tableau n° 2 du chapitre V ci-après.)

CHAPITRE II

LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE DU LOGEMENT

A. — Son évolution compte tenu de la politique sociale.

Le Gouvernement commença à s'intéresser activement aux questions de logement pendant les années de crise économique (vers 1930). Plusieurs facteurs ont contribué à attirer l'attention sur les questions de logement: premièrement, les enquêtes ont montré l'existence d'unités de logement de niveau inférieur, surtout dans les campagnes; en second lieu, les loyers étaient si élevés par rapport aux revenus que la plupart des personnes n'avaient d'autre choix que de vivre en appartement d'une pièce (en 1930, le loyer d'un appartement bien équipé de deux pièces s'élevait à 40 p. 100 du salaire d'un ouvrier travaillant dans l'industrie); en troisième lieu, le surpeuplement des habitations était rendu responsable au premier chef du déclin du taux de natalité.

En cherchant à élever le standard des logements, à réduire leur surpeuplement et à améliorer le rapport entre les revenus et les loyers, la politique de l'habitat a adopté tout d'abord un caractère social. Les mesures d'assistance gouvernementales ont accordé la priorité aux groupes à faibles revenus qui étaient les plus touchés par la déficience de l'habitat (familles d'au moins trois enfants, travailleurs agricoles et retraités). De généreux prêts de l'Etat furent consentis pour stimuler la construction de maisons pour ces groupes, puis les loyers furent en partie couverts par des subventions.

En dépit de cet effort, jusqu'en 1939, ces mesures n'ont eu qu'un très faible résultat sur le marché du logement. Pour parvenir à un résultat plus substantiel il fallait des mesures de plus grande envergure. L'occasion se présenta peu après le début de la deuxième guerre mondiale: l'activité du bâtiment tomba rapidement tandis que le coût de la vie connaissant une ascension rapide des loyers menacèrent de monter en flèche. Les mesures prises alors furent si différentes des premières par leur nature et leur étendue qu'elles ont marqué un tournant dans la politique de l'habitat; d'une politique sociale on est passé à une politique du logement à proprement parler.

Les dispositions élaborées en 1941 et 1942 présentent les traits suivants: les loyers furent gelés et le restèrent jusqu'en 1952 tandis que les loyers des nouvelles maisons ne devaient pas dépasser ceux payés en 1939 dans des maisons de standard comparable. Pour atteindre ce résultat trois sortes de mesures furent édictées:

a) Le coût des capitaux fut abaissé grâce à la revision des conditions d'investissement et d'amortissement du capital immobilier (total du coût de la maison et du terrain).

Pendant la guerre, environ deux tiers des besoins en capitaux nécessaires à la construction étaient couverts par des prêts de première et deuxième hypothèque avancés par les institutions privées de crédit. Etant donné qu'il n'existait aucune facilité institutionnelle pour accorder des prêts de troisième hypothèque à long terme, les constructeurs devaient avoir recours à des prêteurs privés qui prenaient un taux d'intérêt élevé. Le Gouvernement offrit de faire ce prêt de troisième hypothèque de façon à ce que les constructeurs n'aient à avancer qu'entre 5 et 15 p. 100 de la valeur totale de la propriété. Par la suite, le Gouvernement assura le propriétaire qu'il n'aurait qu'à payer un taux d'intérêt réduit sur la première et la deuxième hypothèque. En d'autres termes, si le taux d'intérêt des prêts à long terme s'élevait sur le marché financier, cette garantie obligeait le Gouvernement à accorder une subvention égale à la différence entre le taux du marché et le taux garanti;

b) Il fut donné aux constructeurs un prêt spécial qualifié de « prêt supplémentaire » d'une durée de dix ans sans intérêt et amortissement. Il était destiné à couvrir la différence entre le coût de la construction et le taux des loyers de 1939 et il était consenti aux conditions rappelées ci-dessus au paragraphe *a*. Le montant du coût de la construction était celui qui était approuvé par l'autorité accordant le prêt après examen du projet;

c) Les prêts gouvernementaux n'étaient accordés qu'après un examen technique et architectural du projet de construction, examen effectué par l'autorité centrale. Ce double contrôle rendait possible des économies substantielles dans la construction.

Le résultat de ces mesures fut que la construction de logements rattrapa rapidement le niveau atteint avant la guerre. Environ 90 p. 100 des nouvelles habitations construites de 1945 à 1956 furent financées par des prêts de l'Etat. Avec des loyers soumis à un contrôle et des revenus en augmentation, le marché du logement changea de caractère. La demande augmenta rapidement surtout en appartement plus spacieux pour lesquels les locataires étaient à même de payer le loyer. Toutefois la production n'est pas parvenue à s'aligner sur la demande et le manque de logements s'est accru pendant la période d'après guerre.

Grâce à l'adoption de techniques plus efficaces et plus économiques dans l'industrie du bâtiment, les « prêts supplémentaires » furent successivement réduits. D'autre part, la garantie d'intérêt joua un rôle de peu d'importance jusqu'en 1950, année où le taux d'intérêt des prêts à long terme fut relevé.

En même temps, les subventions spéciales continuèrent à être servies aux familles nombreuses et aux retraités. Le nombre minimum d'enfants que devait comprendre une famille pour obtenir ces subventions, fut abaissé de 3 à 2. Toutes les familles qui emménageaient dans un appartement moderne d'au moins deux pièces et cuisine et dont le revenu se situait au-dessous d'une limite fixée purent désormais se porter candidates pour les allocations loyers.

B. — Résultats.

En 1946, le Gouvernement a défini les buts de la politique du logement pour la période d'après guerre. Ces buts étaient les suivants: élimination du surpeuplement des locaux pour le début de 1960, élimination des logements de niveau inférieur et abaissement du niveau des loyers jusqu'au point où un appartement moderne n'exige pas plus de 20 p. 100 du revenu d'une famille normale.

Nous allons voir dans quelle mesure ces résultats furent atteints au cours de la période 1949-1955.

a) Cout de la vie, loyers et revenus

Jusqu'en 1945, le coût de la vie (à l'exclusion des loyers) et les ressources (salaires de l'industrie) augmentèrent chacun de 40 p. 100, tandis que les loyers n'augmenterent que de 20 p. 100. De 1945 à 1950 (déclaration de la guerre de Corée), les revenus montèrent plus vite que le coût de la vie, tandis que pendant la même période les loyers ne s'accrurent que de 5 p. 100. La crise coréenne déclancha un courant inflationniste: le coût de la construction et les loyers s'elevèrent, mais ils furent dépassés par les augmentations de salaires. C'est pourquoi, de 1951 à 1956, les loyers continuèrent à prélever une part de plus en plus restreinte des revenus. Tandis que le loyer d'un appartement neuf de deux pièces cuisine représentait en 1935 environ 35 .p 100 du salaire d'un ouvrier de l'industrie, il ne représentait plus que 21 p. 100 en 1950 et 17 p. 100 en 1955.

b) Grandeur et équipement des logements

Ainsi que nous l'avons déjà dit, le surpeuplement des locaux n'est plus aussi aigu qu'il l'a été, mais il demeure encore habituel pour les familles nombreuses.

La politique gouvernementale du logement a réussi dans une large mesure à éviter les conditions de surpeuplement dans les habitations nouvellement construites, mais n'a pu surmonter cette difficulté dans les logements plus anciens. Des projets d'agrandissement des logements anciens sont établis, mais ces projets ont été remis à une date ultérieure pour limiter l'effort à la construction et à la satisfaction en logements neufs. Ce n'est qu'à partir de 1955 que l'aménagement et la réparation des vieilles habitations a commencé sur une large échelle. Les revenus plus élevés des salariés et des exploitants agricoles ou de forêts ont permis d'entreprendre un très gros effort de modernisation de leur foyer.

c) Qui construit ?

L'édification de logements d'habitation comporte trois étapes: l'élaboration des plans des maisons à construire, la construction elle-même et l'administration des maisons construites.

En Suède, ces trois étapes peuvent être le fait d'une seule firme, mais le système des prêts gouvernementaux a contribué à une division du travail. Actuellement, certaines firmes sont spécialisées dans la construction, tandis que d'autres se chargent d'établir les plans ou de la gestion.

Au cours des dernières années, le pourcentage des réalisations des diverses catégories de constructeurs s'établit comme suit:

Entreprises ne faisant pas de bénéfices et sous contrôle des municipalités	30 p. 100
Coopératives	20 —
Entreprises privées	24 —
Accession à la propriété (petites maisons)	26 —
	100 p. 100

Le fait que les deux premiers groupes représentent 50 p. 100 des logements ne veut pas dire qu'ils dominent la construction. La plupart de leurs logements sont réalisés par des entreprises privées qui ont passé des contrats avec eux.

La tendance de la construction depuis la guerre a favorisé les entreprises importantes susceptibles de bâtir sur une grande échelle.

Les coopératives comprennent deux organismes nationaux: le H. S. B. et le Svenska Riksbyggen. Le H. S. B. est une société d'épargne et de construction fondée en 1923. Ses premières réalisations furent financées par la seule épargne de ses membres et des prêts hypothécaires privés. Son succès fut tel que de nombreuses sociétés analogues se fondèrent puis se fédérèrent pour donner naissance à un très vaste organisme qui bénéficia de plus en plus du concours de l'Etat et des municipalités.

Les syndicats ouvriers prirent l'initiative de créer en 1941 la coopérative nationale suédoise de construction (Svenska Riksbyggen) qui connut aussi un grand développement.

Ces deux groupements ont réalisé des logements pour toutes leurs sociétés affiliées dans tout le pays. En 1955, le H. S. B. a construit 8.500 logements et le S. R. 5.500.

C. — Mesures prises par les municipalités.

La politique suédoise du logement a très nettement séparé les responsabilités de l'Etat et l'autorité locale. Il appartient aux municipalités de prendre les mesures nécessaires à la planification, à la réalisation d'un niveau adéquat de construction, ainsi que les dispositions pratiques de construction et d'administration des immeubles. Les règlements locaux d'hygiène imposent aux fonctionnaires municipaux d'inspecter régulièrement les maisons pour vérifier si elles sont conformes aux normes d'hygiène. Si celles-ci sont reconnues insuffisantes, les propriétaires peuvent être contraints d'effectuer des réparations.

L'Etat, de son côté, s'attache plus spécialement aux conditions financières en avançant les sommes nécessaires aux prêts et subventions, afin de stimuler la demande de maisons neuves et spacieuses.

Ce n'est qu'en 1947 que les municipalités obtinrent le droit d'employer des fonds à l'amélioration du logement. Il leur fut également permis d'agir en qualité de courtiers lorsque des prêts ou des subventions étaient accordés. Par la suite, leurs fonctions ont été sans cesse élargies. Par exemple, l'autorité municipale est tenue de contrôler les progrès de la construction et de passer l'inspection finale des logements achevés. Les municipalités interviennent encore dans les allocations de logements versées par l'Etat aux familles nombreuses.

En contre partie, l'Etat leur a accordé de nouveaux moyens d'action. Il leur a donné, par exemple, de bien plus larges pouvoirs d'expropriation pour l'acquisition des terrains utiles à l'édification de futurs logements.

La plupart des municipalités suédoises ont fait preuve d'une extrême prévoyance pour leur extension rationnelle et la construction de logements. Elles ont acheté à intervalles réguliers et parfois d'une manière systématique les terrains mis en vente qu'elles ont ensuite cédés ou donnés à bail aux constructeurs dans des conditions très avantageuses. Dans certaines villes, notamment à Stockholm, les terrains ainsi acquis ont été loués pour une période de 60 à 100 ans. (La quasi totalité des constructions faites à Stockholm au cours des 30 dernières années, l'ont été sur des terrains loués à bail).

Sauf dans les grandes cités, les municipalités ne font pas d'opérations financières directes. Cependant, elles accordent occasionnellement aux constructeurs leur garantie pour des prêts à faible taux d'intérêt sur le marché financier.

CHAPITRE III

FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION
REGLES FIXEES POUR LES PRETS ET SUBVENTIONS

L'aide financière de l'Etat en faveur de la construction de logements revêt deux formes:

A. — Des prêts et des subventions pour les constructions nouvelles et les améliorations;

B. — Des subventions et des allocations à certains groupes de la population pour les aider à obtenir un logement satisfaisant.

A. — Prêts et subventions pour la construction.

L'aide de l'Etat se caractérise par sa généralité, puisque plus de 90 p. 100 des logements construits au cours des 5 dernières années en ont bénéficié, et par sa variété puisqu'elle dépend de la nature de l'immeuble, individuel ou collectif, et de la qualité du constructeur: sociétés municipales, coopératives ou constructeurs privés.

En principe, le constructeur s'adresse en premier lieu au crédit privé: caisses d'épargne (les 500 caisses d'épargne suédoises fournissent 15 à 20 p. 100 des prêts), sociétés d'assurances, banque municipale hypothécaire, et même auprès de certaines administrations (P. T. T.) et personnes privées.

Ces prêts sont consentis sur hypothèques de 1[er] et 2[e] rang et représentent 50 à 70 p. 100 du coût de la construction selon qu'il s'agit d'immeubles individuels ou collectifs.

a) Prêts de troisième hypothèque aux constructeurs de maisons collectives

L'Etat garantit le taux d'intérêt sur première et deuxième hypothèque jusqu'à 3,5 et 4 p. 100. Il accorde en outre un prêt complémentaire ou prêt de troisième hypothèque au taux de 4 p. 100 et qui a pour effet de porter l'ensemble des prêts à la construction:

— jusqu'à 100 p. 100 de la valeur approuvée lorsqu'il s'agit de constructions réalisées par les municipalités;

— jusqu'à 95 p. 100 pour les constructions des coopératives;

— jusqu'à 85 à 90 p. 100 pour les autres constructeurs.

Le prêt d'Etat est amortissable en 30 ans. Pour obtenir le prêt, le constructeur doit se soumettre au contrôle des loyers, il doit satisfaire à des conditions touchant aux normes des pièces et aux installations sanitaires. Il doit en outre, avoir l'agrément de l'Etat pour les conditions de financement.

b) Prêts supplémentaires accordés aux mêmes constructeurs.

L'Etat a le très grand souci de maintenir les loyers à un certain niveau et il veut éviter que le coût de la construction ne vienne peser sur les loyers et créer une disparité entre des logements construits à des époques différentes.

Les prêts supplémentaires sont destinés à couvrir la différence entre le coût total de la construction et la partie de ce coût correspondant au niveau des loyers contrôlés. Ils varient de 10 à 40 couronnes par mètre carré selon le coût de construction dans l'endroit choisi. Un prêt supplémentaire ne porte pas intérêt et n'est pas remboursé, sauf dans le cas où le coût de la construction et les loyers augmenteraient considérablement. En fait, le prêt est une véritable subvention. Depuis 1957, il n'est accordé que pour certaines localités dans lesquelles des loyers réduits sont souhaitables pour des raisons particulières.

c) Prêts pour l'accession a la propriété.

Dans le cas de l'accession à la propriété, les prêts privés représentent 50 p. 100 du coût de la construction. Le prêt d'Etat se divise en partie avec intérêt et amortissement et en partie sans intérêt et amortissement. L'ensemble du concours privé et d'Etat représente 90 p. 100, le futur propriétaire devant assurer les 10 p. 100 restant soit en argent, soit en travail.

Sur le prêt d'Etat, 4.000 couronnes représentent une véritable subvention, puisque cette somme n'est pas assujettie à intérêt et amortissement. Le reste du prêt est consenti au taux de 4 p. 100 et la période d'amortissement est de 25 ans.

L'Etat garantit comme pour les autres constructeurs le taux d'intérêt des prêts émanant de sources privées.

B. — Prêts et subventions pour certains groupes.

a) Familles nombreuses

Les familles de 2 ou plus de 2 enfants et dont le revenu est modeste peuvent recevoir une allocation de logement à la condition qu'elles vivent dans des appartements construits après 1941 et de dimensions supérieures à 50 m2.

L'allocation de logement s'élève à la somme de 150 couronnes par enfant et par an, à laquelle peut s'ajouter par famille une somme variant de 270 à 330 kr, d'après la région d'habitation.

On estime qu'en 1956, 140.000 familles environ, soit 30 p. 100 de toutes celles qui comptaient 2 enfants ou plus, bénéficiaient de cette allocation.

b) Retraités

Pour aider les pensionnés à trouver un logement convenable, l'Etat suédois vient à leur aide de deux façons:

— des subventions sont accordées aux municipalités pour la construction de maisons particulières pour les vieillards;

— des subventions sont offertes aux constructeurs pour qu'ils réservent des logements aux retraités dans les maisons collectives.

Bien que les maisons réservées aux vieillards aient été édifiées avec le souci d'apporter aux vieux un confort adapté à leur âge, la deuxième mesure a été souvent préférée car elle permet aux retraités de ne pas éprouver un sentiment de ségrégation et de continuer leur existence parmi les personnes de tous âges.

Les loyers de ces logements sont très souvent entièrement couverts par des allocations loyers servies par l'Etat ou par des allocations municipales qui s'ajoutent à la pension vieillesse.

c) Propriétaires de maisons

Les propriétaires de leur logement, s'ils en ont besoin et principalement à la campagne, peuvent obtenir des prêts dans de bonnes conditions pour couvrir le coût des améliorations à apporter à leur maison. Ce prêt peut constituer en tout ou en partie une subvention car il peut courir pendant 10 ans sans intérêt et amortissement et le remboursement peut même être abandonné au bout de ce délai.

CHAPITRE IV

REPERCUSSIONS POLITIQUES DES PROBLEMES DU LOGEMENT

Les débats politiques qui ont eu lieu depuis quatre ou cinq ans en Suède sur le problème du logement ont porté essentiellement sur trois questions: le manque de logements, le contrôle des loyers et l'aide financière apportée par l'Etat au logement dans ses rapports avec la politique économique et monétaire du pays.

A la fin de la deuxième guerre mondiale, la pénurie de logements était évaluée à quelque 50.000 ou 60.000 unités, soit la production approximative d'une année. Mais, par la suite, cette pénurie est devenue plus sérieuse en raison des besoins croissants et urgents des grandes cités notamment: Stockholm, Gothemberg et Malmöe.

Les raisons de cet accroissement de la pénurie sont fondées soit sur des données démographiques, soit sur des considérations économiques.

Pour certains, les facteurs démographiques: exode rural, immigration, augmentation de la longévité et des mariages ont accru la demande de logements.

Pour d'autres, ces facteurs démographiques ont joué, mais la responsabilité fondamentale réside dans le contrôle des loyers. Des loyers maintenus à un niveau artificiellement bas offrent à un plus grand nombre de célibataires la possibilité d'entrer en concurrence avec des personnes mariées pour obtenir un logement. En outre, la plupart des demandes de logements plus grands émanent de familles favorisées par l'actuel rapport loyer-revenu. Des logements sont perdus pour le marché parce que des familles installées dans de vastes appartements ne sont pas disposées à les échanger pour des appartements plus petits à cause des loyers bon marché. Le meilleur moyen de parvenir à un équilibre serait d'élever les loyers.

Devant faire un choix au milieu de ces polémiques, le Gouvernement s'est rallié à la thèse démographique parce qu'elle se rattachait aux buts sociaux de la politique du logement. Le contrôle des loyers a contribué largement à l'amélioration du niveau des logements, sa suppression aurait eu de fâcheuses conséquences sociales. Une élévation des loyers contrarierait, en outre, la démolition et la reconstruction si ardemment souhaitées de certains quartiers des grandes villes. Enfin, le Gouvernement qui connaît les listes d'attente de logements plus spacieux peut orienter son action de construction, il sait que ces listes s'amenuisent peu à peu et qu'il peut entrevoir une solution au problème du surpeuplement.

A côté du manque de logements et du contrôle des loyers, une troisième question a dominé la politique du logement au cours des dernières années, à savoir: le rôle financier de l'Etat dans la construction eu égard à la politique économique et monétaire.

Dans le passé, la Suède a démontré amplement son aptitude à maintenir un niveau élevé de constructions. Puis l'obligation de faire un choix dans les investissements a eu pour conséquence que la construction n'a bénéficié que d'une faible priorité et s'est maintenue en dessous de la demande. De 1949 à 1955, la construction a occupé une place bien moindre dans le revenu national qu'en 1946 et en 1947.

Dès 1954, il apparut clairement qu'une action urgente s'imposait pour restaurer l'équilibre sur le marché du logement. La décision du Gouvernement de payer pour les prêts à la construction une bonification d'intérêt entre le taux du marché et le taux qu'il garantissait a coûté des sommes très importantes. En fait, cette garantie d'intérêt a servi à un contrôle des loyers des logements construits après la guerre. Cette politique a soulevé des oppositions car certains se sont élevés contre ce qu'ils considèrent comme une subvention à des locataires qui avaient les moyens de payer un loyer au prix normal du marché.

Le Gouvernement a décidé d'aller plus loin et de faire face à la crise en augmentant le nombre de maisons à construire. A l'automne 1956, une commission royale d'enquête a recommandé d'élever la production à 65.000 unités par an de 1956 à 1960, en attribuant la majeure part de l'augmentation aux grandes villes. En 1957, ce résultat a été pratiquement atteint avec 64.455 logements. Il semble qu'aujourd'hui le programme soit de poursuivre ce rythme pendant au moins dix ans.

La construction de neuf logements par an et par mille habitants, jointe à une plus juste notion des besoins des familles, permet de dire que la Suède est en voie de résoudre le problème du logement.

CHAPITRE V

BILAN DE L'EFFORT DE CONSTRUCTION AU COURS DES DERNIERES ANNEES

Il est intéressant de conclure cet examen de la construction de logements en Suède par des données statistiques présentant l'effort réalisé au cours des dernières années, ainsi que son évolution quant à la nature des habitations, aux matériaux utilisés et aux organismes constructeurs.

Tableau n° 1

Construction de logements de 1938 à 1956 avec répartition urbaine et rurale.

ANNEES	NOMBRE TOTAL de logements.	MUNICIPALITES à population dense.	CAMPAGNES
1938......	53.500	42.500	11.000
1939......	59.000	48.500	10.500
1940......	26.000	20.000	6.000
1941......	17.000	12.500	4.500
1942......	29.500	24.000	5.500
1943......	39.500	34.500	5.000
1944......	45.000	39.500	5.500
1945......	49.500	43.000	6.500

ANNEES	NOMBRE total de logements.	VILLES	VILLAGES	CAMPAGNES
1946......	58.000	38.500	3.000	16.500
1947......	58.000	32.000	3.500	22.500
1948......	48.000	30.000	3.000	15.000
1949......	41.551	28.109	3.249	10.193
1950......	43.935	30.100	3.282	10.553
1951......	39.784	27.601	3.001	9.182
1952......	44.736	33.000	3.167	8.569
1953......	51.911	36.413	4.399	11.099
1954......	58.213	40.275	4.454	13.484
1955......	56.970	37.071	4.457	15.442
1956......	56.906	36.384	5.107	15.415
1957......	69.455	»	»	»

N. B. — Les programmes à venir comportent la construction de 65.000 logements par an et pendant 10 ans.

TABLEAU N° 2

Répartition des logements construits de 1949 à 1956 en individuels et collectifs.

	TOTAL	INDIVIDUELS une famille.	DEUX familles.	COLLECTIFS	MIXTE logement et autres.
Nombre de maisons:					
1949	11.559	8.204	1.249	1.996	110
1950	12.801	9.406	1.272	1.998	125
1951	11.465	8.502	1.076	1.772	115
1952	9.535	6.555	842	2.013	125
1953	10.952	7.970	726	2.131	125
1954	13.769	10.656	866	2.125	122
1955	16.464	13.302	1.041	1.989	132
1956	16.144	13.283	817	1.913	131
Nombre d'appartements:					
1949	41.551	8.341	2.586	30.364	257
1950	43.935	9.491	2.630	31.494	317
1951	39.784	8.580	2.222	28.687	295
1952	44.736	6.617	1.734	36.062	323
1953	51.911	8.027	1.507	42.003	374
1954	58.213	10.738	1.762	45.348	365
1955	56.970	13.383	2.131	41.051	405
1956	56.906	13.350	1.665	41.436	455
Dont:					
Stockholm, Göteborg, et Malmö..........	11.143	618	18	10.420	87
Autres villes.........	25.241	3.452	442	21.110	237
Villages isolés........	5.407	1.403	172	3.501	31
Campagnes	15.415	7.877	1.033	6.405	100
Pourcentage:					
1949	41.551	20,0	6,2	73,1	0,6
1950	43.935	21,6	6,0	71,7	0,7
1951	39.784	21,6	5,6	72,1	0,7
1952	49.736	14.8	3,9	80,6	0,7
1953	51.911	15,5	2,9	80,9	0,7
1954	58.213	18,1	3,0	77,9	0,6
1955	56.970	23,5	3,7	72,1	0,7
1956	56.906	23,5	2,9	72,8	0,8

N. B. — En 1956, 26,4 p. 100 des logements individuels et 72,8 p. 100 de collectifs. On estime que trois pièces collectives égalent deux pièces individuelles.

TABLEAU N° 3

Répartition des logements construits de 1949 à 1956 par nature de matériaux utilisés pour le gros-œuvre.

ANNÉES	TOTAL	MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION					
		Bois.	Briques.	Béton léger.	Béton.	Béton alvéolaire ou parpaing creux.	Divers.
1949	41.551	11.244	12.534	15.446	797	841	689
1950	43.935	10.480	13.860	16.820	696	461	1.618
1951	39.784	7.748	13.479	15.276	1.029	628	1.624
1952	44.736	5.255	14.134	22.271	2.074	881	121
1953	51.911	6.446	15.485	26.311	2.936	670	63
1954	58.213	8.590	13.722	31.651	3.635	500	115
1955	56.970	11.277	11.312	29.424	4.624	233	100
1956	56.906	11.031	9.934	29.170	6.369	122	280
				Pourcentage.			
1949	100	27,1	30,2	37,2	1,9	2,0	1,7
1950	100	23,9	31,5	38,3	1.6	1,0	3,7
1951	100	19,5	33,9	38,4	2.6	1,6	4,1
1952	100	11,7	31,6	49,8	4,6	2,0	0,3
1953	100	12,4	29,8	50,7	5.7	1,3	0,1
1954	100	14,8	23,6	54,4	6,2	0,9	0,2
1955	100	19,8	19,9	51,6	8,1	0,4	0,2
1956	100	19,4	17,5	51,3	11,2	0,2	0,5

N. B. — Ce tableau fait apparaître la diminution d'utilisation du bois et de la brique au profit du béton léger (Siporex notamment).

TABLEAU N° 4

Répartition des logements construits de 1949 à 1956 par constructeur.

ANNÉES	NOMBRE total.	ETAT et administrations régionales.	MUNICIPALITÉS ou sociétés municipales.	COOPÉRATIVES (1).	POUR les travailleurs.	VILLA privée.	PRIVÉ annexe à une exploitation.
1949	41.551	375	13.329	6.560	2.715	9.127	9.445
1950	43.935	572	14.340	6.797	2.548	10.509	9.169
1951	39.784	551	13.545	5.984	2.072	9.332	8.300
1952	44.736	487	17.237	7.879	3.486	7.132	8.515
1953	51.911	513	19.554	10.705	2.686	8.514	9.939
1954	58.213	456	18.299	14.383	1.677	11.762	11.636
1955	56.970	435	17.019	11.557	2.041	14.549	11.369
1956	56.906	545	16.714	14.328	1.971	13.708	9.640
				Pourcentage.			
1949	100	0,9	32,1	15,8	6,5	22,0	22,7
1950	100	1,3	32,6	15,0	5,8	23,9	20,9
1951	100	1,4	34,0	15,5	5,2	23,5	20,9
1952	100	1,1	38,5	17,6	7,8	15,9	19,0
1953	100	1,0	37,7	20,6	5,2	16,4	19,1
1954	100	0,8	31,4	24,7	2,9	20,2	20,0
1955	100	0,8	29,9	20,3	3,6	25,5	20,0
1956	100	1,0	29,4	25,2	3,5	24,1	16,9

(1) Il existe deux grandes coopératives nationales: la H. S. B. qui est une association de consommateurs et une coopérative d'épargne, et la S. R. qui est une coopérative de producteurs.

TABLEAU N° 5

Répartition des logements construits de 1949 à 1956 par nature de financement.

ANNÉES	NOMBRE total de logements.	BENEFICIAIRES de prêts d'État.	MAISONS individuelles, propriété du constructeur.	PRETS hypothécaires tertiaires.	MAISONS de pensionnés.	ANCIENS prêts amortis.
1949......	41.551	32.432	5.909	23.655	1.646	1.222
1950......	43.935	35.001	8.375	25.152	1.259	215
1951......	39.784	31.722	7.890	23.049	756	27
1952......	44.736	38.657	6.135	31.561	951	10
1953......	51.911	47.925	7.774	39.028	1.081	42
1954......	58.213	54.887	11.098	43.233	544	12
1955......	56.970	53.121	13.924	37.891	1.280	26
1956......	56.906	53.976	13.774	39.300	892	10

TABLEAU N° 6

Répartition des logements construits de 1949 à 1956 d'après leur composition.

ANNEES	NOMBRE total de logements.	UNE CHAMBRE	UNE CHAMBRE avec kitchenette.	DEUX chambres ou plus sans cuisine.	UNE CHAMBRE avec cuisine.	DEUX chambres avec cuisine.	TROIS chambres avec cuisine.	QUATRE chambres avec cuisine.	CINQ chambres et plus avec cuisine.
1949..........	41.551	1.399	2.910	319	3.236	14.778	12.529	4.438	1.942
1950..........	43.935	1.840	2.471	342	2.843	14.989	13.264	5.588	2.598
1951..........	39.784	1.530	2.511	381	2.648	13.125	11.523	5.224	2.842
1952..........	44.736	3.295	3.799	518	3.092	15.683	11.712	4.389	2.248
1953..........	51.911	4.383	4.180	565	3.792	19.449	12.422	4.817	2.303
1954..........	58.213	2.989	3.904	497	4.480	21.205	14.902	6.631	3.605
1955..........	56.970	2.022	4.110	429	4.899	18.354	14.404	8.019	4.733
1956..........	56.906	1.477	3.643	446	4.671	17.826	15.628	8.452	4.763
				Pourcentages.					
1949..........	100	3,4	7,0	0,8	7,8	35,6	30,2	10,7	4,7
1950..........	100	4,2	5,6	0,8	6,5	34,1	30,2	12,7	5,9
1951..........	100	3,8	6,3	1,0	6,7	33,0	29,0	13,1	7,1
1952..........	100	7,4	8,5	1,2	6,9	35,1	26,2	9,8	5,0
1953..........	100	8,4	8,1	1,1	7,3	37,5	23,9	9,3	4,4
1954..........	100	5,1	6,7	0,9	7,7	36,4	25,6	11,4	6,2
1955..........	100	3,5	7,2	0,8	8,6	32,2	25,3	14,4	8,3
1956..........	100	2,6	6,4	0,8	8,2	31,3	27,5	14,9	8,4

N. B. — 18 à 20 p. 100 des logements ne comportent qu'une chambre avec ou sans cuisine. Avant la guerre ce pourcentage a atteint 45 p. 100 et parfois même 50 p. 100 dans les villes. C'est ce qui explique le maintien de la crise du logement. L'appartement le plus courant dans les villes est actuellement celui de deux pièces avec cuisine. La cuisine est en général une pièce plus importante que dans les constructions habituelles françaises.

TABLEAU N° 7

Répartition des logements construits entre 1949 et 1956 d'après leur composition.

(Logements individuels et logements collectifs.)

ANNEES	NOMBRE total de logements	DONT EN POURCENTAGE				
		Une chambre cuisine.	Deux chambres cuisine.	Trois chambres cuisine.	Quatre chambres cuisine.	Cinq chambres et plus avec cuisine.
			1° Individuels.			
1949......	10.930	4,2	11,4	44,4	26,7	13,3
1950......	12.124	2,5	8,4	41,0	31,1	17,0
1951......	10.802	2,2	7,4	38,0	32,6	19,8
1952......	8.351	2,8	8,2	38,1	31,5	19,5
1953......	9.534	2,9	7,9	38,0	32,6	18,7
1954......	12.500	2,1	5,8	36,0	33,2	22,9
1955......	15.514	1,9	5,7	32,6	34,4	25,5
1956......	15.015	1,7	4,7	32,7	36,0	24,9
			2° Collectifs.			
1949......	30.621	24,2	44,2	25,1	5,0	1,6
1950......	31.811	22,6	43,9	26,1	5,7	1,7
1951......	28.982	23,6	42,5	25,6	5,9	2,4
1952......	36.385	28,8	41,2	23,5	4,8	1,7
1953......	42.377	29,8	44,1	20,8	4,0	1,2
1954......	45.713	25,4	44,8	22,8	5,4	1,6
1955......	41.456	26,9	42,1	22,5	6,5	1,9
1956......	41.891	23,8	40,9	25,6	7,3	2,4

N. B. — On note qu'en 1956 plus de 68 p. 100 des logements individuels avaient trois ou quatre pièces tandis que plus de 64 p. 100 des logements collectifs n'en avaient qu'une ou deux avec cuisine.

TITRE II

PROBLEMES D'URBANISME, D'HABITAT ET D'EQUIPEMENTS COLLECTIFS DE LA REGION DE STOCKHOLM

CHAPITRE Ier

L'ORGANISATION REGLEMENTAIRE ET ADMINISTRATIVE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS POUR LA SUEDE ET POUR LA LA VILLE DE STOCKHOLM.

Depuis 1940, l'Etat intervient dans la construction des logements pour les raisons que nous avons déjà analysées et depuis 1943 toute construction est assujettie à une autorisation obligatoire.

Mais il n'existe pas pour l'ensemble du pays une législation nationale du logement. Une loi de 1948 a simplement défini les rapports entre l'Etat et les municipalités. Ce texte très bref comporte trois paragraphes:

1° Chaque municipalité a le droit d'employer ses ressources propres pour financer l'habitat;

2° Chaque commune doit servir d'intermédiaire entre les fonds d'Etat et les demandeurs de prêts;

3° Toute commune de plus de 1.000 habitants doit avoir en matière d'habitat un plan d'investissement à long terme (dix ans).

On devine ainsi qu'il s'est établi une coopération et une décentralisation entre l'Etat et la province.

Le Parlement fixe les crédits globaux pour l'ensemble du pays, crédits qui sont inscrits au budget pour l'année en cours et l'année suivante. En Suède, l'année budgétaire est établie au 30 juin. Pour 1957-1958 l'aide de l'Etat représente:

400 millions de couronnes pour les logements collectifs (plus de trois appartements).

330 millions de couronnes pour les logements individuels (pour une ou deux familles).

125 millions de couronnes pour les subventions.

Au total 855 millions de Kr.

Il convient de rappeler que 95 p. 100 des logements construits reçoivent un prêt de l'Etat.

Au point de vue de l'organisation administrative il y a une collaboration obligatoire entre l'Etat et les 1.000 municipalités (dont 130 urbaines), en raison de leur intervention commune dans l'aide à la construction. Mais il y a aussi une décentralisation vers les 24 provinces et leurs comités propres.

La direction de l'habitat de Suède relève du ministère des affaires sociales. Elle a pour tâche fondamentale de répartir les crédits entre les divers territoires. Elle intervient, en outre, pour promouvoir sur le plan national une politique de la construction: modalités des prêts, techniques, prix, matériaux... Elle dispose de six bureaux spécialisés:

Bureau des prêts qui a un rôle de répartiteur;
Bureau technique qui s'occupe plus spécialement d'architecture et d'urbanisme;
Bureau des études technico-économiques qui s'occupe des méthodes, des matériaux, des coûts;
Bureau social qui attribue des subventions pour le logement des nécessiteux ou des personnes âgées;
Bureau de statistiques;
Bureau administratif qui gère le personnel et prépare les projets de budget.

Cet ensemble fonctionne avec 275 personnes au département à Stockholm et avec 225 dans les divers services de province.

L'organisation administrative de Stockholm ne se différencie guère de celle des principales capitales. Le grand Stockholm tend à se substituer à la notion de la cité et toute une série d'agglomérations urbaines sont rattachées organiquement à la capitale tout en conservant leur indépendance administrative. Vingt-neuf communes font ainsi partie du territoire de la grande capitale.

Toutes les communes suédoises, et en particulier Stockholm, jouissent depuis longtemps d'une grande autonomie locale. Les municipalités ont de larges pouvoirs et, notamment, en matière immobilière.

La ville de Stockholm est administrée par un conseil municipal composé de 100 membres, les « Cent Tyrans », élus pour quatre ans au suffrage universel. Le conseil désigne en son sein un collège de la ville composé de 12 membres, dont un président et un vice-président, qui est l'organe de gestion, et 8 conseillers civiques qui sont, en fait, les ministres de la ville et qui dirigent chacun un département (1).

Le département des biens immobiliers a la charge des questions relatives aux terrains et immeubles, ainsi que la politique de l'habitat, du logement, des loyers. C'est l'organe actif du logement pour la ville de Stockholm. Le département des constructions s'occupe du plan d'urbanisme, de la voirie et de la circulation.

CHAPITRE II

LE PROBLEME DE L'HAHITAT DANS LA CAPITALE SUEDOISE

A. — Les principaux aspects de l'urbanisme et de la construction.

Si l'accroissement prodigieux de la plupart des capitales a posé de très sérieux problèmes aux autorités municipales et aux gouvernements, il faut bien reconnaître que Stockholm fait exception à la règle soit en raison de la situation géographique de la cité, soit par la sage prévoyance de ses administrateurs.

L'urbanisme de la ville de Stockholm se caractérise par le souci de conserver les éléments incomparables de la nature: l'eau et la forêt. L'eau fait la beauté de la capitale. De nombreux quartiers sont bâtis sur des îles, et les bras du lac Malar lui donnent de merveilleux espaces libres. Selma Lagerlof faisait dire aux oies sauvages que Stockholm est « la ville qui nage sur les eaux ». La forêt pénètre aux abords de la cité et donne aux vieux et aux nouveaux quartiers de la périphérie un charme incomparable.

Seul le soleil manque dans ce pays aux longs hivers sombres. Pour profiter pleinement d'une belle saison très courte, et procurer l'ensoleillement maximum aux logements, les urbanistes ont rompu avec toutes les traditions de la construction: nombreuses fenêtres, larges balcons, orientation des immeubles. Un concours organisé à Stockholm est à l'origine du type d'immeubles dits « Smalhus » (bâtiments en lamelles), qui a dominé la production de 1930 à 1940, période de grande extension des villes. Le caractère dominant de ce type, qui a imprimé sa marque aux principales villes, était caractérisé par l'exposition des blocs aux rayons du soleil. Dans le même souci, par la suite, le type de maisons disposées « en étoiles » a été très pratiqué dans les nouveaux quartiers périphériques de Stockholm.

Tous ces facteurs, dont tirent un parti harmonieux les constructeurs, auraient été vains si une sage et prévoyante administration n'avait pensé à l'avenir. En vue de réaliser un développement judicieux, la ville de Stockholm a procédé, dès 1904, à l'acquisition de tous les terrains des environs. Cette acquisition s'est faite le plus souvent à l'amiable, les quelques propriétaires récalcitrants ont été expulsés. Actuellement, la ville procède aux dernières expropriations de la zone Sud-Ouest.

La ville proprement dite, qui comprend 800.000 habitants, a une superficie de 3.000 hectares. Le grand Stockholm, qui représente environ un million d'habitants, a une superficie de 13.000 hectares. La ville dispose de tous les terrains à bâtir. En règle générale, elle ne les cède pas aux constructeurs mais elle les loue pour une longue période, généralement soixante ans, à des conditions avantageuses.

A l'expiration de ce délai, le bénéficiaire a une priorité de droit au renouvellement de la location, sauf cas d'expropriation par la ville pour cause d'utilité publique. Dans ce cas, l'usager est indemnisé pour les bâtiments et installations diverses se trouvant sur le terrain.

Cette politique est suivie par toutes les principales villes de Suède. Elle leur permet de coordonner leur plan d'urbanisme et d'extension. Les municipalités participent à toutes les ventes sur leur territoire et autour de celui-ci, dans un périmètre qui atteint parfois 60 kilomètres. Des lois de 1949 et 1953 sur l'expropriation leur permettent d'exercer un droit qui est très large sur des terrains dont elles n'auront besoin qu'à longue échéance.

La construction est assurée à Stockholm, comme dans l'ensemble du pays, par des sociétés communales, par des coopératives et par des constructeurs privés.

Les sociétés anonymes communales réalisent 50 p. 100 des logements, les coopératives 20 p. 100 et les constructeurs privés 30 p. 100. Les conditions de financement sont celles que nous avons déjà évoquées et les prêts bancaires ou d'Etat peuvent atteindre selon le constructeur 100 p. 100, 95 p. 100 ou 85 p. 100 du coût de la construction. Six à sept mille logements nouveaux sont édifiés chaque année à Stockholm. Ce volume est relativement faible eu égard à l'accroissement de la population. Aussi la capitale connaît un besoin aigu de logements. Les représentants de la municipalité ont déclaré à notre mission que plus de 100.000 demandes de logements n'avaient pu être satisfaites. Cette situation tient à l'augmentation de la population et au très grand nombre de logements trop petits, problème que nous avons évoqué et qui est général en Suède. Pour infirmer une opinion souvent répandue sur l'importance de l'habitat suédois, signalons qu'une récente enquête auprès des habitants de 34 municipalités, représentant 3 millions d'habitants ou 3/7 de la population globale du pays, a fait ressortir que 116.400 personnes étaient sans logement et que, sur ce nombre, 34.000 attendaient un foyer pour se marier. Cette situation n'exclut pas un véritable marché noir du logement.

B. — Recherche de la standardisation.

L'habitat fait, depuis de nombreuses années, l'objet de soins particulièrement attentifs. L'exposition de Stockholm, en 1930, est le point de départ d'une révolution architecturale vers le « cubisme blanc » en même temps que le signal de l'industrialisation et la rationalisation de la construction proprement dite ainsi que de l'équipement intérieur des logements.

Depuis cette date et sans discontinuité, donc pratiquement depuis une trentaine d'années, la construction suédoise s'en est tenue à ces principes en les améliorant sans cesse. Des comités d'urbanistes, d'architectes, de constructeurs et de techniciens n'ont fait que perfectionner une industrie axée sur deux critères pratiques d'efficacité et de simplicité. Leur tâche a été facilitée par le seul fait que la responsabilité de la construction incombe exclusivement à la collectivité. Les municipalités qui dressent les plans, l'Etat qui fournit la majeure partie des crédits interviennent constamment par leurs conseils et leurs contrôles. Ainsi est réalisée, dans le cadre de plans d'ensemble, une construction rationnelle échappant à toute spéculation.

Sur les chantiers de construction que la mission a visités, elle a été frappée de constater à quel point toutes les ressources qu'offre la technique moderne sont mises à profit. La rationalisation et la modernisation sont poussées à l'extrême tant dans la construction que dans les aménagements intérieurs.

(1) Les huit départements sont les suivants: finances, personnel, biens immobiliers, constructions, industrie, affaires sociales, affaires culturelles, hygiène et services sanitaires.

Il n'a pas été donné à la mission d'apprécier les techniques d'édification des grands immeubles. Elle n'a pu recueillir que des informations sur les procédés de construction pendant les périodes de grand froid. Sur ce point, l'opinion exprimée par les experts est qu'en raison du coût élevé de la construction et sauf le cas exceptionnel d'édifices publics, les constructeurs optent comme dans les autres pays pour l'édification du gros œuvre au cours de la belle saison.

En ce qui concerne les matériaux utilisés pour le gros œuvre les membres de la mission ont eu le sentiment que la construction faisait très peu appel à une préfabrication lourde.

Par contre, il convient de noter une très récente évolution dans la nature des matériaux employés. Il y a une dizaine d'années à peine 60 p. 100 du gros œuvre était à base de briques ou de bois. Actuellement plus de 50 p. 100 des immeubles sont bâtis avec du béton léger ou siporex.

Ce matériau léger peut être scié, raboté, cloué, il présente l'avantage de n'avoir pratiquement pas de retrait ce qui est important dans un pays aux longues saisons humides.

Le siporex est livré aux constructeurs sous toutes les formes: dalles de toitures, dalles de planchers, pans de murs, linteaux de fenêtres afin de répondre à tous les usages de la construction industrielle ou du logement collectif et individuel.

L'aménagement interne des logements atteint la perfection. Le nouvel occupant d'un logement suédois reçoit une cuisine et une salle de bains entièrement équipées. La cuisine, en particulier est un véritable petit chef-d'œuvre: un bloc-évier en acier avec eau courante chaude et froide, un fourneau électrique, un réfrigérateur le plus souvent encastré à hauteur d'homme, un vide-ordures, des tables murales, des placards et des tiroirs. Le reste de l'appartement comporte un très grand nombre de placards pour remplacer les armoires ou commodes de jadis. La standardisation a permis la fabrication en série de meubles, d'ustensiles de cuisine et d'appareils d'éclairage. Le chauffage central est tantôt un chauffage au mazout par immeuble ou maison individuelle, tantôt un chauffage collectif par quartier.

Tout l'équipement répond à l'idée du « fonctionnalisme » qui caractérise l'habitat suédois moderne. Il représente une dépense élevée, puisqu'on évalue ce confort au cinquième des sommes globales nécessaires à la construction. Les constructeurs estiment qu'il y a une économie en définitive puisqu'il n'est plus utile de repercer des murs ou cloisons pour des installations ultérieures et que la construction peut être conçue plus rationnellement en fonction des équipements définitifs à y inclure.

Technique de construction et technique d'aménagement ne se développent pas au hasard. Un conseil national des recherches du bâtiment se préoccupe des matériaux nouveaux, des techniques de construction et de la rationalisation. De même un Institut des recherches ménagères étudie les problèmes de l'aménagement du logement et facilite les travaux de la ménagère en préconisant auprès des fabricants les meilleurs produits utiles au ménage. Il intervient même dans la meilleure production des aliments.

C. — Coût de la construction et loyers.

Nous avons rappelé au début de ce rapport quels sérieux problèmes avait posé au Gouvernement la politique de l'habitat en raison d'un accroissement des loyers plus sensible que l'accroissement des ressources. Dès la fin des hostilités, le coût de la construction commença une courbe ascendante et dès 1949, il atteignait l'indice 160 sur la base de 100 en 1939. Le problème était donc, avec un loyer sensiblement identique, d'assurer l'équilibre financier de la construction et de la gestion des immeubles neufs. Le contrôle de l'Etat tant sur le financement que sur la construction proprement dite lui permit d'absorber la hausse par diverses mesures, et notamment par une compression du coût de construction.

Le coût de construction qui sert de référence au calcul des prêts hypothécaires et des prêts complémentaires comprend les dépenses d'équipements collectifs (blanchisseries mécaniques, chauffage d'îlot, jardins d'enfants, espaces verts...) et résulte de la somme des composantes ci-après: éléments dits « de carcasse », éléments standards immobiliers (planchers, escaliers, menuiseries...), éléments standard d'équipement (W. C., sanitaires, chauffage...), valeur du terrain, honoraires des hommes de l'art et bénéfice de l'entrepreneur.

Les prix de matériaux et de la main-d'œuvre, les honoraires d'architectes et les bénéfices des entrepreneurs ont fait l'objet d'abattements parfois draconiens. Le recours à de nouveaux procédés de construction, la rationalisation des chantiers ont été rendus obligatoires, tandis que les obligations techniques (résistance des matériaux par exemple) ont été adoucies.

Ces mesures imposées ont été efficaces. L'Etat a néanmoins dû intervenir pour atténuer les charges financières.

Le coût de la construction reste cependant assez élevé. Le prix de revient d'un immeuble collectif est de l'ordre de 600 à 900 couronnes au mètre carré, y compris les murs, avec équipement et sans meubles. On pourrait être tenté de faire un rapprochement avec le coût de la construction sociale en France. Cette comparaison est malaisée. On peut dire que compte tenu de la qualité des équipements les prix sont sensiblement égaux.

Les loyers payés en Suède sont très élevés. Ils oscillent à Stockholm entre 30 et 50 couronnes au mètre carré par an, selon la date de construction de l'immeuble. Si l'on évalue à 1.000 couronnes le salaire mensuel moyen d'un ouvrier ou d'un employé on a coutume de dire qu'il est utilisé en quatre parties sensiblement égales: un quart pour les impôts (qui sont très élevés), un quart pour le logement, un quart pour la nourriture et un quart pour les autres dépenses.

Les familles de condition modeste de plus de deux enfants perçoivent une allocation de logement proportionnelle au nombre des enfants et une allocation de chauffage. Les familles particulièrement nécessiteuses bénéficient d'une allocation complémentaire dite « des trois couronnes » car elle est de ce montant multiplié par la surface du logement. Les vieillards reçoivent une allocation qui ramène leur loyer au taux normal de celui fixé pour les maisons de retraites construites à leur intention.

La politique sociale de la Suède s'est donc très largement développée dans ces diverses formes d'aide au logement.

CHAPITRE III

LE DEVELOPPEMENT DES CITES-SATELLITES ET DES CITES-JARDINS

La population de Stockholm s'est accrue dans de telles conditions que l'élaboration d'un plan d'aménagement pour la commune a été entrepris en 1945 et qu'il a été complété dès 1952 par un plan régional.

Jusqu'à ces derniers temps la construction des 6.000 ou 7.000 logements annuels était localisée en fonction des installations sanitaires, de voirie. On attachait peu d'importance au groupement rationnel des différentes unités et à leur dimension par rapport à l'expansion de la ville. Les nouveaux plans ont, au contraire, délimité le développement des nouvelles zones d'habitation en quartiers groupés autour de centres locaux.

L'aménagement des zones urbaines périphériques est déterminé par deux principes essentiels: assurer un bon équilibre entre les lieux de travail et les lieux d'habitation, créer un centre commercial propre à ces zones. La banlieue de Stockholm constitue surtout une « ville-dortoir »; chaque jour quelque 150.000 personnes viennent travailler au cœur de la cité. Ces personnes sont obligées d'effectuer de longs déplacements non seulement pour se rendre à leur travail mais aussi pour satisfaire la plus grande partie de leurs besoins. Elles se trouvent défavorisées par rapport aux habitants du centre de la ville. Pour qu'un centre social et commercial local puisse remplacer l'attrait du centre de la ville il convient qu'il soit situé à une distance suffisante de celui-ci et qu'il intéresse une population suffisamment dense. Il faut donc assurer une certaine concentration des habitations autour du centre local et disposer de zones de travail près des unités d'habitation.

Diverses réalisations répondant à des critères ont été entreprises. Il a été donné à la mission de visiter le groupe de Vallingby à l'ouest de Stockholm qui peut être considéré comme un exemple type de l'application des principes d'aménagement de nouvelles unités d'habitations.

Quatre unités d'habitation: Blackeberg, Vallingby, Hasselby Gard et Hasselby Strand ont été édifiées dans cette région boisée près du lac Malar, chacune autour d'une gare du métro qui les relie au centre de la cité en 25 ou 30 minutes. Une autoroute permet une circulation intense et rapide. Cet ensemble doit permettre le logement de plus de 60.000 habitants.

Chaque unité d'habitation possède sont propre centre social et commercial destiné à une population relativement limitée d'une telle unité résidentielle.

Les immeubles sont groupés en unités de 2.000 à 2.500 habitants séparées par des avenues qui aboutissent au centre du quartier. Chaque unité dispose d'un parc central avec terrain de jeu, jardin d'enfants et centre commercial local. Des allées conduisent aux écoles et au centre, évitant ainsi la circulation des véhicules automobiles.

La construction comprend, en général, trois types d'immeubles: des immeubles-tours pouvant atteindre 12 étages, des immeubles collectifs de trois étages disposés en rangées et des maisons individuelles. Le plan d'urbanisme a prévu que les habitations collectives seraient édifiées à moins de 500 mètres de la station de métro tandis que les habitations individuelles seraient plus éloignées.

Le centre de Vallingby doit répondre aux besoins du nouvel ensemble. Il dispose d'installations commerciales: grand magasin, magasins spécialisés, restaurant, groupées dans un bloc avec galeries couvertes et soustraites à la circulation des véhicules, d'installations culturelles: lycées, bibliothèque, salles de réunions, théâtre, cinémas, foyers de jeunes, et d'installations sanitaires et sociales.

Les plans d'urbanisme ont prévu la création de zones industrielles, Si l'habitat est en voie d'achèvement, il faut bien reconnaître que la décentralisation industrielle s'est effectuée à un rythme plus lent. On estime que l'industrie locale occupe environ 4.000 personnes et qu'un nombre à peu près semblable est employé dans les hôpitaux, les écoles, les commerces et les bureaux. L'équilibre entre la main-d'œuvre disponible et son emploi sur place est donc loi d'être réalisé et le groupe de Vallingby reste encore un cité-dortoir pour la ville de Stockholm.

Une nouvelle tentative de localisation rationnelle de la vie industrielle et de création d'une agglomération urbaine est en voie de réalisation dans la banlieue Sud de Stockholm.

***

Conjointement à ses projets de bâtir de nouvelles cités autonomes, la ville de Stockholm poursuit une expérience plus ancienne et qui a donné d'excellents résultats. Il s'agit des cités-jardins groupant des cottages individuels construits le plus souvent par leurs futurs occupants avec le concours de la ville. Celle-ci met à la disposition du candidat tout le matériel qui est standardisé et prêt à être monté pour qu'il puisse être aisément manié même par ceux qui sont sans expérience. La ville fournit des entrepreneurs pour les travaux que les constructeurs ne peuvent ou ne doivent pas faire eux-mêmes, conduites de gaz, d'eau, d'électricité, installation de chauffage central; en outre, elle met à leur disposition des instructeurs qui dirigent le travail et donnent des conseils.

Les types de cottages sont peu nombreux car le système est basé sur la standardisation et la simplification. Le plus souvent il s'agit d'une maison en rez-de-chaussée de trois ou quatre pièces avec cuisine. En général, les cottages sont édifiés sur un terrain d'une surface de 500 mètres carrés environ.

La valeur du travail accompli par le futur propriétaire est évaluée à 10 p. 100 des frais de construction. Ceux-ci sont de l'ordre de 38.000 couronnes pour un logement de trois pièces et cuisine à 43.000 couronnes pour un logement de quatre pièces et cuisine.

Une fois le travail terminé et la maison habitée, le propriétaire paye de 1.800 à 2.100 couronnes par an représentant l'intérêt et l'amortissement de l'emprunt d'Etat, les impôts et l'assurance. Le chauffage est en supplément. Ce chiffre est inférieur aux loyers moyens de Stockholm qui s'élèvent à 2.500 couronnes pour un appartement de trois pièces et cuisine et à 2.800 couronnes pour un appartement de quatre pièces et cuisine.

Les cottages, en raison des avantages dont ils bénéficient, sont réservés aux familles ayant un revenu annuel inférieur à 15.000 couronnes.

Les quartiers réservés par les plans d'urbanisme aux cottages comportent des installations collectives: terrains de jeux, bassins, laveries collectives. Ils sont en liaison avec les centres économiques, culturels et sociaux des nouvelles unités d'habitation.

Dans la banlieue de Stockholm, plus de 7.500 cottages ont été bâtis formant une dizaine de petits faubourgs. En dépit des efforts pour les grands ensembles collectifs, cette formule d'habitat connaît encore un vif succès. Les membres de la mission ont pu visiter des réalisations de ce genre à Hasselby, unité d'habitation rattachée au groupe de Vallingby dont nous avons parlé. La plupart des habitations réalisées à Hasselby sont accouplées et construites en béton léger ou en bois

Environ 60 p. 100 de ces maisons appartiennent à des ouvriers, 20 p. 100 à des petits fonctionnaires et 20 p. 100 à des employés. Cela prouve à quel point aucune aptitude particulière n'est nécessaire pour bâtir avec les moyens mis à la dispositon des candidats.

CHAPITRE IV

REALISATIONS SOCIALES COLLECTIVES

L'objectif de la politique sociale en Suède est d'assurer à tous la protection nécessaire contre les risques majeurs de l'existence sous une forme humaine et qui préserve la dignité sociale individuelle.

La conception d'une telle politique a grandement contribué à faire de la Suède un pays tenu par nombre de gens comme un modèle de l'état social par excellence, où règne la prévoyance et la sécurité.

Les quatre formes d'assurances sociales: pension populaire nationale acquise à soixante-sept ans, assurance maladie, assurance contre les accidents du travail et assurance contre le chômage ont été considérablement améliorées depuis la seconde guerre mondiale. Elles assurent l'universalité de couverture, à l'exception bien entendu de l'assurance chômage, et les prestations servies suffisent à donner un niveau de vie décent.

L'assurance maternité générale, les allocations familiales accordées pour les enfants au-dessous de seize ans, les allocations de logement contribuent à apporter une aide à la famille.

Si les Suédois tirent aujourd'hui grand profit de toutes ces mesures, il faut ajouter que le budget en est très lourdement grevé (plus du tiers) et, par voie de conséquence, les impôts très élevés. Ils représentent pour un travailleur moyen le quart de son salaire et peuvent atteindre pour des cadres 50 p. 100 de leurs ressources.

Si nous avons cru opportun de rappeler ces quelques données sur les grands problèmes sociaux, nous voulons nous arrêter plus particulièrement dans ce rapport à quelques réalisations collectives ayant un lien avec l'habitat et qui n'ont pas d'équivalent dans notre pays et dans de nombreux pays d'Europe. Il s'agit essentiellement des maisons de vieillards et de retraités, des maisons familiales et des foyers de jeunes.

A. — Logement des vieillards et des retraités.

L'aide sociale aux vieillards est dominée en Suède par l'institution d'une retraite ou pension populaire nationale accordée à toute personne à l'âge de 67 ans. Cette aide est dispensée par l'Etat et par les communes. L'Etat accorde une pension générale à tous, quels que soient leurs revenus, qui est de 1.800 couronnes pour les personnes seules et de 2.880 pour le mari et la femme. Les municipalités accordent une pension complémentaire communale tenant compte de la situation de ressources des intéressés et de divers facteurs, notamment le coût de la vie. Pour les personnes modestes et sans autres ressources, ce qui est fréquemment le cas, un supplément est accordé par les communes pour faire face au loyer du logement. A Stockholm, la pension maximum actuelle est de 3.700 couronnes pour une personne seule et de 5.000 pour le mari et la femme. Cette solution n'est pas définitive et depuis plus d'un an cette politique suédoise est dominée par la question d'une retraite en faveur des salariés qui se substituerait à l'actuelle allocation-vieillesse et serait encore plus favorable aux vieillards (1).

Le but poursuivi à Stockholm est de donner aux vieillards les moyens de mener une vie indépendante et communautaire au même titre que les autres groupes de la population. A côté du logement, tous les efforts sont faits pour prévenir et supprimer

(1) En octobre 1957, un référendum a eu lieu sur les nouvelles modalités de la pension populaire. Trois positions différentes furent prises: les sociaux-démocrates préconisaient une pension complémentaire à l'actuelle pension-vieillesse, dont le financement serait assuré par les employeurs, et attribuée à toute personne âgée de 67 ans après 30 ans de services; les partis du centre voulaient une assurance privée et libre à laquelle l'Etat accorderait sa garantie; les conservateurs et les libéraux voulaient une assurance privée sans garantie de l'Etat et dont le financement serait assuré par les employeurs.

72,4 p. 100 des voix s'exprimèrent dans ce référendum. Sur l'ensemble des suffrages: 45,8 p. 100 en faveur de la première formule, 15 p. 100 en faveur de la seconde, 35,3 p. 100 en faveur de la troisième, il y eut 3,9 p. 100 de bulletins non valables.

Ceci conduisit à une crise gouvernementale, les partis du centre abandonnant le Gouvernement. Un Gouvernement socialiste homogène fut constitué. Le 2 février, le Gouvernement déposait un projet de compromis. Celui-ci permettait à un groupe de salariés de se retirer du système si, en accord avec l'employeur, il décidait de résoudre le problème des pensions par un projet propre. Le texte étendait le bénéfice de la pension aux professions libérales.

Le projet fut rejeté par la deuxième chambre le 24 avril 1958. Celle-ci fut dissoute et de nouvelles élections eurent lieu le 1er juin. Elles ne donnèrent pas une majorité social-démocrate et le problème n'a pas encore été résolu.

l'isolement, ainsi que pour les aider dans les travaux ou occupations où ils ne se suffisent plus à eux-mêmes.

Une statistique de 1955 évaluait à 66.000, soit une personne sur 12, le nombre des pensionnés de la capitale, ce chiffre s'accroissant de 3.000 par an environ.

a) LE PROBLÈME DU LOGEMENT DES VIEILLARDS

Le problème de la sécurité économique étant assuré par la pension populaire, celui qui se pose immédiatement après est le logement. Comme partout ailleurs les vieillards souhaitent se tirer d'affaire par leurs propres moyens et c'est malgré eux bien souvent qu'ils sollicitent leur admission dans une maison de retraite ou dans un asile.

Jusqu'en 1940, les statistiques prouvaient que les logements dépourvus de confort et les moins hygiéniques étaient habités par des vieillards qui n'avaient pas les moyens de payer les loyers des logements modernes. Depuis, la situation a complètement évolué en raison du développement et de l'amélioration de l'habitat et des mesures d'aide accordées par l'Etat et les communes. Les suppléments communaux de logement ont été la réforme la plus importante dans ce sens. A Stockholm, les pensionnés ne doivent plus renoncer à l'espoir d'obtenir un bon logement puisque les suppléments communaux de logement couvrent le montant du loyer. Le problème ne sera évidemment résolu que lorsque la pénurie de logements aura disparu. Mais, d'ores et déjà, une partie des nouvelles habitations doit leur revenir. C'est là un but primordial au maintien de leur intégration dans leur cadre de vie normale.

b) LOGEMENTS SPÉCIAUX POUR VIEILLARDS

Deux catégories de logement se rattachent plus particulièrement à l'assistance publique: les asiles destinés aux vieillards malades qui ont besoin d'une surveillance constante ou de certains soins médicaux, et les maisons de retraite qui reçoivent les pensionnés populaires qui ne peuvent se tirer d'affaire seuls ou qui ont besoin d'une assistance collective et d'une surveillance constante.

Ces deux formes d'assistance n'ont rien à voir avec les immeubles pour pensionnés et les appartements indépendants de pensionnés qui ne se distinguent des autres logements que par leur adaptation très spéciale et étudiée aux besoins propres des personnes âgées.

Depuis 1939, l'Etat et les communes ont prodigué leurs encouragements à l'édification d'immeubles pour pensionnés. On estime que plus de 40.000 appartements de cette nature ont été édifiés. Pour l'admission des pensionnés dans ces immeubles, on exige que le futur locataire ait la pension populaire, qu'il soit sans logement décent et sans possibilité de s'en procurer un par ses propres moyens, enfin qu'il ait des ressources modestes. A la vérité, à Stockholm, la réglementation est moins rigide et le facteur essentiel est le besoin d'un logement.

Le premier immeuble de ce genre a été bâti à Stockholm en 1940. Actuellement, une dizaine reçoivent des pensionnés et la ville s'est fixée d'édifier au moins 500 logements par an, dont au moins 200 dans des immeubles pour pensionnés et 300 en appartements indépendants. Le nombre d'habitations atteint parfois 300 ou 350 dans un immeuble. L'expérience a prouvé que l'idéal était d'environ 100 appartements. Un tel ensemble est suffisant pour permettre la présence d'un personnel capable d'aider les vieux. Si l'ensemble est trop important, ceux-ci ont trop de peine à se mêler au reste de la population du quartier.

La conception fondamentale est que le plan de l'immeuble ne se distingue en rien des autres maisons du quartier et que les vieillards se sentent des locataires ordinaires dans un immeuble ordinaire et qu'ils soient considérés comme tels par les voisins.

Les appartements pour pensionnés ont les mêmes caractéristiques que les habitations courantes existant à l'époque où ils furent construits. Ils se composent, en général, d'une pièce et d'un réduit-cuisine pour personne vivant seule, d'une pièce avec cuisine ou d'une pièce avec alcôve et réduit-cuisine pour deux personnes. On estime que la surface la mieux adaptée est de 25 à 28 mètres carrés pour une personne et de 30 à 35 mètres carrés pour deux personnes.

Les plans de construction des habitations de pensionnés prévoient un équipement qui permet aux personnes âgées de se tirer d'affaire par leurs propres moyens. La cuisine ou la cuisine-réduit comporte toujours une cuisinière électrique (le gaz pouvant être dangereux), un ensemble bien conçu d'armoires et de rayons à l'accès très facile et un frigidaire, ce dernier élément étant indispensable à des personnes qui ont du mal à se déplacer pour leurs provisions. Tous les appartements ont un cabinet de toilette avec eau chaude et froide et un W. C. Par contre, la majorité n'ont pas de salle de bains. Il est apparu, en effet, que beaucoup de vieillards ne pouvaient en user sans le concours d'une autre personne. Aussi a-t-on généralement préféré des installations collectives plus vastes permettant l'aide d'une assistante.

Le prix du loyer dans ces immeubles est de l'ordre de 125 couronnes par mois pour une personne seule et de 155 couronnes pour deux personnes.

Conjointement à cet effort en faveur de la construction d'immeubles spéciaux, le Gouvernement suédois s'est attaché, depuis 1950, à leur réserver des logements dans les immeubles de rapport ordinaires. Cette solution est plus simple et elle répond au désir de très nombreux vieillards qui souhaitent demeurer dans leur quartier ou en contact avec des personnes de tous âges. Ces appartements sont pratiquement du même type que ceux des immeubles spéciaux et le plus souvent des chambres avec réduit-cuisine. Actuellement, plus de la moitié de ces logements édifiés dans les nouveaux ensembles leur sont réservés à Stockholm.

Le Gouvernement s'est aussi préoccupé du logement des vieillards dans les immeubles existants pour répondre précisément à cet ardent désir de la plupart de continuer à vivre dans leur milieu urbain. Des subventions et des prêts ont permis une large amélioration du logement pour répondre aux critères pratiques que nous avons évoqués.

Les associations et institutions privées ont fait également un gros effort de construction pour les vieillards, puisqu'elles ont été assurées de percevoir un loyer qui couvrirait les frais de revient.

c) SERVICE D'AIDE A DOMICILE DES VIEILLARDS

L'assistance sociale de Stockholm a pris l'initiative d'une aide à domicile en faveur des vieillards. Il ne suffit pas de loger les personnes de grand âge, encore faut-il qu'elles soient à même d'effectuer les actes de la vie courante. Cette organisation, née en 1951, a connu un très vif succès et un rapide développement. Déjà, en 1954, on évaluait à près de 3.000 le nombre des pensionnés qui avaient bénéficié de cette aide dans la capitale et à plus de 250.000 le nombre d'heures de travail fournies par les assistantes dans les travaux de ménage et les soins personnels. Cette forme d'aide est maintenant généralisée à l'ensemble du pays. Elle s'est étendue à d'autres formes d'aide à domicile: services de pédicures, appareils acoustiques, livraison de nourriture préparée...

Disons enfin pour terminer sur cette forme d'assistance que la municipalité de Stockholm s'est préoccupée des loisirs des vieillards. Dans les maisons spéciales ceci a été facilité par l'installation d'une salle de réunion et de salles de bricolage. La première est utilisée pour tous les spectacles et les secondes pour donner une occupation aux vieux encore valides. Pour ceux qui sont isolés, la ville s'est aussi préoccupée d'ouvrir des clubs et d'organiser des séances récréatives. Elle a favorisé la création de diverses associations de pensionnés populaires dont la mission est d'assurer à leurs membres une fin d'existence heureuse et sans souci.

B. — Les maisons et foyers de jeunes.

Les problèmes de la jeunesse font en Suède l'objet d'un soin particulièrement attentif. Le département social de la ville de Stockholm comporte un conseil de la jeunesse assisté d'un bureau des jeunes et d'une commission de protection.

Pour venir en aide à la jeunesse, qui par suite de la crise du logement ou de la mauvaise atmosphère du milieu familial a besoin d'un logis et de soins, on a créé des maisons spéciales pour les jeunes. Il existe une vingtaine de ces institutions à Stockholm, ainsi qu'un certain nombre de locaux et annexes dans les différents quartiers de la ville. Une des plus récentes et des plus importantes a été installé à Vallingby. Les jeunes, le plus souvent des adolescents de seize à vingt et un ans, peuvent y trouver la pension complète.

La maison des jeunes est, en outre, le centre d'une vie collective organisée. Chacun y participe, selon ses goûts, à toutes les manifestations de loisir et de distraction.

L'organisation des loisirs de la jeunesse dans les cercles, clubs ou maisons de jeunes se développe de plus en plus selon deux formules différentes: par le rassemblement de jeunes qui se livrent à une occupation de leur choix (gymnastique, boxe, danses populaires, musique) ou par l'organisation de passe-temps (lecture, jeux de société...).

La maison des jeunes doit être dirigée par quelqu'un qui s'occupe de la formation, de l'administration et de la surveillance. Cette direction est assurée par des chefs de maison employés à plein temps ou à mi-temps selon l'importance de l'établissement. Elle exige des aptitudes que les candidats acquièrent dans des cours spéciaux étendant leurs connaissances sociales et psychologiques.

La ville de Stockholm a apporté une aide à toute cette organisation. Elle subventionne en outre les 16 conseils de jeunes qui sont dans les quartiers de la ville, les organes de collaboration pour toutes les formes d'activité des jeunes ainsi que les diverses associations.

C. — **Les maisons familiales.**

Il a été donné à la mission de visiter dans la nouvelle unité d'habitation de Vallingby une organisation de logements pour familles qui ne doit pas avoir d'équivalent dans d'autres pays. Il s'agit en quelque sorte d'un véritable hôtel pour familles. Dans un immeuble très moderne et confortable trois cents familles, dont le père et la mère travaillent à l'extérieur, trouvent à la fois le logement et la nourriture. Les locataires payent un loyer normal de 40 couronnes par mètre carré et doivent souscrire à l'achat de 25 repas par mois au prix de 3 couronnes, repas qui leur sont servis soit dans une salle de restaurant commune, soit par panier à leur appartement. L'obligation de repas n'est pas imposée aux enfants jusqu'à l'âge de 12 ans ou qui se trouvent encore en scolarité.

Il s'agit là d'une réalisation nouvelle qui présente un caractère certain d'originalité et qui se justifie par le fait que dans ces nouvelles unités d'habitation les familles sont éloignées de leur lieu de travail et éprouvent des difficultés pour faire leurs approvisionnements.

***

Nous limiterons à ces trois exemples de réalisations sociales collectives les observations de la mission. Sans doute, il y aurait beaucoup de choses à dire sur d'autres formes d'aide et, en particulier, sur les maisons d'enfants. Mais les exemples que nous avons évoqués nous paraissent plus originaux et mieux adaptés aux problèmes de l'habitat dans les grandes agglomérations urbaines.

CHAPITRE V

UN EXEMPLE D'AIDE AU LOGEMENT DES SALARIES D'UNE GRANDE ENTREPRISE: LES USINES ASEA A VASTERAS

La mission a passé une journée à Vasteras ,aux usines Asea, entreprise de construction de gros matériel électrique. La société occupe 9.500 employés et ouvriers.

Depuis 1939, des prêts et des subventions avaient été consentis par Asea pour le logement de son personnel. Elle accordait aux entreprises de construction pour la location en faveur des ouvriers et employés une subvention de l'ordre de 5 p. 100 et des prêts aux taux usuels bancaires.

Depuis 1949, la société s'est orientée vers une nouvelle tendance en faveur de la propriété du logement. Actuellement, les locataires désireux d'acquérir leur logement reçoivent des banques des prêts hypothécaires représentant 85 p. 100 du coût de la construction. Ces prêts sont consentis au taux de 4 p. 100 et sont garantis par l'Etat. Ceci correspond à la forme générale d'aide. La société intervient pour le surplus des 15 p. 100. Elle prête 80 p. 100 de cette somme au taux d'escompte. L'emprunteur amortit annuellement cette deuxième dette et au bout de 10 ans il lui est fait remise de la somme restant due. Il lui est ainsi octroyé une prime de fidélité qui représente en moyenne 40 p. 100 des 15 p. 100 ou la moitié de la somme avancée par la société. S'il quitte l'entreprise avant 10 ans, il est tenu au remboursement de l'intégralité par amortissement annuel.

Le prix de revient des logements que nous avons visités à Vastéras est de 600 à 900 couronnes au mètre carré, pour la surface totale y compris les murs. Ce prix s'entend avec un équipement complet et sans meubles.

La charge de loyer des salariés de l'entreprise qui n'ont pas exprimé le désir d'accéder à la propriété est de 30 couronnes par mètre carré et par an pour les logements antérieurs à 1938, de 40 couronnes pour les logements antérieurs à 1948 et de 50 couronnes pour les maisons les plus récentes. Ce prix de loyer comprend le chauffage.

En accession à la propriété la charge mensuelle est de 200 couronnes environ (la moitié pour l'amortissement de l'emprunt et la moitié pour les charges). Disons pour avoir une idée des ressources des locataires ou propriétaires que le salaire moyen des ouvriers de cette usine est de 12.000 couronnes par an, celui d'un contremaître de 15.000 couronnes et celui d'un ingénieur ayant trois ans de pratique de 20.000 couronnes.

La Société Asea a organisé le logement de ses jeunes apprentis dans des habitations collectives. En outre, en raison du développement de son activité elle a dû faire un large appel à des salariés étrangers (allemands, italiens..). Elle a prévu pour ceux-ci des logements particuliers à proximité de l'usine. Si la mission a été favorablement impressionnée par l'effort de construction de cette société, il faut bien reconnaître que les logements pour les ouvriers étrangers apparaissent bien plus comme un habitat de transit pour des salariés ayant laissé leur famille à l'étranger.

CHAPITRE VI

UN EXEMPLE DE REALISATIONS SOCIALES D'UNE GRANDE ENTREPRISE: LA SOCIETE ERICSSON A STOCKHOLM

La mission a été reçue par la Société Ericsson dans la banlieue de la capitale à Midsommarkransen. Cette entreprise n'a pas connu le même problème de logement puisqu'elle se trouve située dans les environs de Stockholm et dans une zone d'urbanisme en pleine expansion.

Les nouvelles usines ont été érigées à partir de 1941 et sont, de ce fait, un exemple d'entreprise moderne parfaitement adaptée à son importance mondiale. Si les membres de la mission ont été très impressionnés par les aspects techniques, ils ont surtout noté les réalisations sociales de premier ordre dont bénéficient les 5.000 ouvriers ou employés de cette usine. Lars Magnus Ericsson, le fondateur de cette importante société, était un homme très attaché aux réformes sociales et un précurseur. Il avait créé, en 1889, un fonds d'aide et d'assurance maladie. Aujourd'hui, une clinique modèle avec quatre médecins, trois infirmières et une masseuse est en permanence à la disposition des travailleurs et assure plus de 23.000 visites par an.

Pour assurer la sécurité du travail des spécialistes sont répartis dans tous les départements et ateliers de l'usine. Ils organisent des réunions constantes entre les travailleurs.

En complément à la pension populaire qui est accordée à soixante-sept ans, la société contribue à l'octroi d'une retraite à soixante-cinq ans pour les hommes et soixante pour les femmes.

Un fonds d'aide sociale, un restaurant pour les travailleurs qui est le plus grand de Suède, des pouponnières, un comité des loisirs, une association sportive, des centres d'apprentissage, un journal d'entreprise,... toutes les formes d'entraide collective ont été développées avec un soin particulier.

Dans le domaine du logement, la société a édifié des maisons de sa propre initiative. Elle a surtout bâti des appartements meublés et des hôtels pour les nouveaux ouvriers qu'elle attirait vers la capitale ainsi que pour les jeunes.

La visite d'une telle usine, indépendamment de la technique qui situe cette entreprise au premier rang mondial, constitue un enseignement pour la réalisation d'un ensemble où il est agréable de vivre et de travailler.

CONCLUSION

En conclusion de ces quelques traits essentiels de la politique suédoise du logement et de l'action sociale qui s'y rattache, on pourrait avancer que la réalisation d'un tel objectif a été possible parce qu'il s'inscrivait dans le cadre d'une politique économique disciplinée plus que dirigée et menée avec continuité depuis plus d'une vingtaine d'années.

En associant les prélèvements fiscaux, les impôts directs sont très fortement progressifs et particulièrement lourds, avec de substantiels avantages sociaux, l'Etat s'est efforcé de redistribuer, dans une certaine mesure, les revenus de chacun.

La Suède a été un des premiers pays à ne pas limiter sa politique sociale à une œuvre d'assistance et de prévoyance, mais à s'en prendre aux causes de la misère et des injustices sociales, à mettre chacun à l'abri du risque durant toute l'existence. Engagée dans une telle voie, elle est devenue pour d'autres pays un « laboratoire social ». Mais de toutes les réalisations, celles accomplies dans le logement et l'urbanisme ont peut-être le plus retenu l'attention de l'étranger. La responsabilité de la construction de logements incombe presque exclusivement à la collectivité. Ce trait essentiel de la politique de l'habitat a eu le triple mérite de permettre une construction selon des plans d'ensemble, de permettre une construction rationnelle et d'échapper à la spéculation.

L'association du dirigisme et de l'initiative privée n'enlève jamais à la construction un mélange d'individualisme et de solidarité sociale dont les Suédois tirent une légitime fierté.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire.